JOSÉ GARCÍA PUNTRIANO

MÁS Y MEJORES PENSIONES

Propuestas para mejorar la cobertura, el ahorro previsional y el monto de las pensiones

MÁS Y MEJORES PENSIONES

Más y Mejores Pensiones

Ideas para la discusión sobre una reforma integral del sistema previsional peruano

José García Puntriano

Más y Mejores Pensiones
Autor - Editor: José García Puntriano
El Navío 150, Lima 24, Perú
Correo electrónico: puntriano@gmail.com



Diseño y diagramación: José García Puntriano
Primera edición: noviembre de 2016
Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2016-14832
ISBN: 978-612-00-2449-2

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Contenido

Índice de gráficos

Índice de cuadros

Lista de abreviaturas, acrónimos y siglas

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AL	América Latina
ALC	América Latina y el Caribe
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social (Argentina)
APS	Aporte previsional solidario
AVCFP	Aportes voluntarios con fin previsional
AVSFP	Aportes voluntarios sin fin previsional
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BDR	Bono de reconocimiento
CIC	Cuenta individual de capitalización
CTS	Compensación por tiempo de servicios
CUSPP	Código único de identificación del Sistema Privado de Pensiones
DNI	Documento nacional de identidad
EEUU	Estados Unidos de Norte América
FCR	Fondo Consolidado de Reservas Previsionales
FIAP	Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones
GPC	Gasto per cápita
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IOPS	Organización Internacional de Supervisores de Pensiones
IPC	Índice de precios al consumidor
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (México)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINTRA	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
ODEPLAN	Oficina de Planificación Nacional (Chile)

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OECD	Siglas en inglés de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ONP	Oficina de Normalización Previsional
PBI	Producto interno bruto
PBS	Pensión básica solidaria
PEA	Población económicamente activa
POS	Point of sales
RMV	Remuneración mínima vital
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SMS	Servicio de mensajes simples
SNP	Sistema Nacional de Pensiones
SPP	Sistema Privado de Pensiones
SPS	Sistema de Pensiones Sociales
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UF	Unidad de fomento
UIT	Unidad impositiva tributaria

Agradecimientos

Publicar un libro no sólo no es tarea sencilla, sino que requiere del apoyo de una serie de personas y organizaciones sin las cuales no sería posible llevar a cabo dicho proyecto.

Si bien el presente libro es un trabajo del autor, cuyo contenido y opiniones se expresan de forma independiente a las personas e instituciones que nos brindaron su apoyo, nos gustaría dedicar este espacio para agradecer a aquellas personas que de una u otra forma colaboraron durante la elaboración de la presente obra.

En ese sentido nos gustaría extender nuestro agradecimiento a Pedro Grados Smith, quien es, y ha sido desde hace algunos años, el impulsor de una filosofía académica y visión estratégica de largo plazo necesarias para abordar los retos que presenta un sistema de pensiones como el actual que tenemos en Perú, y cuya visión integral de la problemática pensional nacional y deseo de aportar al desarrollo de su país, sentaron las bases que sirvieron para madurar el proyecto de recopilación, análisis y elaboración de ideas sobre mejoras a los sistemas de pensiones, las cuales terminan plasmándose en la presente publicación. En la misma línea nos gustaría agradecer a Vicente Tuesta Reátegui cuyo importante apoyo y muy valiosos comentarios contribuyeron a mejorar de forma sustancial los contenidos y a abordar el tema desde el punto de vista de una reforma integral.

Nos gustaría agradecer también a las demás personas que colaboraron de diversas formas con el proyecto en general, entre ellas, a Joselyn Ballón por la ayuda brindada durante la búsqueda de información y elaboración de cálculos matemáticos, a Mari Sotelo por las coordinaciones efectuadas para las revisiones preliminares y en especial a mi familia por la paciencia y comprensión al permitirme dedicar largas jornadas de tiempo a la producción de la presente obra.

Resumen ejecutivo

El presente estudio es una aproximación breve, pero a la vez concisa, que analiza la historia y evolución de algunos de los más importantes tipos de sistemas de pensiones, desde su origen hasta nuestros días, rescatando lecciones y aprendizajes con miras al futuro, las cuales, junto con un diagnóstico general del estado actual del sistema peruano de pensiones, sirven como base para la proposición de ideas para la discusión sobre una necesaria reforma integral del sistema previsional peruano, basadas en un esquema multipilar, que permita diversificar e incrementar las fuentes de ingresos en la etapa del retiro, así como en el aumento de la cobertura y monto de las pensiones, para que más peruanos accedan a mejores pensiones.

El proceso de análisis en la presente obra comprende tres partes, abordadas en tres capítulos. En la primera de ellas efectuamos un breve análisis de las principales características, evolución y resultados de una serie de sistemas de pensiones a lo largo de la historia, desde los registros más antiguos hasta el momento presente, con énfasis en el aprendizaje de las lecciones del pasado, lo que funcionó y lo que no funcionó, el cambio de contexto socio demográfico, las tendencias actuales y los retos para el futuro; encontrando que la fórmula que mejor se adapta a la realidad actual y proyectada es un esquema unificado de pensiones basado en una estructura multipilar, normado y supervisado por una institución técnica que no se vea influenciada por incentivos a obtener votos electorales por parte de la población y administrado por instituciones especializadas de forma independiente al tesoro público, de tal forma que se eviten conflictos de interés y se permita al Estado cumplir de manera más eficiente el rol de proveedor de pensiones no contributivas focalizadas o universales, complementos para pensiones mínimas e incentivos para el incremento de estas y la pertenencia al sistema de pensiones, apuntando con ello al aumento de la cobertura.

En la segunda parte efectuamos un diagnóstico general y proyecciones de la situación demográfica y previsional peruana, encontrando serias deficiencias en cuanto al ahorro y a la cobertura del sistema, principalmente debidas al alto grado de informalidad de la economía y a la casi inexistencia de incentivos por parte del Estado para la pertenencia al sistema previsional.

En la tercera y última parte planteamos, a partir de los hallazgos encontrados en las dos primeras partes, una serie de ideas para la discusión sobre una reforma integral del sistema previsional peruano, bajo el marco conceptual de un esquema multipilar de diversificación de ingresos en la etapa de jubilación o retiro, con énfasis en el aumento de la cobertura y del ahorro previsional (más y mejores pensiones).

Introducción

Desde tiempos remotos ha existido la preocupación por parte del ser humano sobre procurarse el sustento económico que le permita subsistir más allá de llegado el momento cuando no le sea posible trabajar, ya sea por enfermedad, accidente, vejez avanzada o cualquier situación que lo incapacite para seguir laborando y generando ingresos.

Para abordar esta preocupación el enfoque tradicional se apoyó inicialmente en el cuidado por parte de la familia para cuando haya llegado ese momento, sin embargo siempre existió el deseo de no convertirse en una carga para los hijos y demás miembros familiares; se daba también la situación de personas que se encontraban incapacitadas para continuar trabajando y que no contaban con el apoyo familiar, en algunos casos porque simplemente no tenían familia y en otros porque la situación de pobreza de los demás miembros familiares dificultaba dicho apoyo.

Por ello, en las primeras sociedades organizadas surgen mecanismos que buscan tratar de solucionar estas preocupaciones. Uno de los primeros intentos del que se tiene registro se da hace aproximadamente cuatro mil años durante la dinastía Xia en el Imperio chino, en el que existían en aquel entonces normas que castigaban al ciudadano que desatendiera a sus padres en condición de vejez, las que posteriormente evolucionaron hacia atenciones mínimas obligatorias y específicas de acuerdo con la edad del adulto mayor. También por aquella época, en el Imperio babilónico se dan esfuerzos para atender estas preocupaciones a través de la recopilación en el Código de Hammurabi de leyes ya existentes, entre las que se encontraba el pago de indemnizaciones a quienes quedasen incapacitados para el trabajo producto de alguna lesión.

Registros históricos posteriores muestran como en prácticamente toda civilización importante existieron provisiones para

la etapa de la vejez o de la incapacidad laboral, las cuales fueron evolucionando en aplicación y complejidad, entre ellas encontramos por ejemplo registros de hace 3500 años correspondientes a la villa de Deir el-Medina en el antiguo Egipto, que estipulan el pago de pensiones en forma de granos a los soldados retirados de su armada; también existen registros acerca del pago de pensiones monetarias para los soldados veteranos, o sus huérfanos, establecidas por Pisistrato en la antigua Grecia; así como registros de una etapa posterior que detallan el sistema de pensiones creado por Augusto en el Imperio romano; también contamos con información relacionada a pensiones otorgadas por monasterios en la Europa medieval; se conocen además detalles sobre provisiones para la vejez en el Imperio incaico, gracias a la información legada por los cronistas de inicios de la Colonia española en América, demostrando que la búsqueda de soluciones al problema de ingresos en la vejez se dio también de forma independiente a Occidente en el mundo precolombino; también se cuenta con registros relacionados ya a sistemas modernos de pensiones como aquel que aparece en el Puerto de Londres en el siglo XVII; así como sobre desarrollo de la industria de seguros laborales en el siglo XVIII y de sistemas organizados a gran escala, tal como el sistema nacional de pensiones impulsado por Bismarck en la Alemania del siglo XIX y los sistemas nacionales no contributivos en Nueva Zelandia e Inglaterra durante el mismo periodo; en épocas más cercanas destacan la expansión de los sistemas de tipo reparto durante la primera mitad del siglo XX y el surgimiento de sistemas nacionales de capitalización individual instaurados en Latinoamérica y Europa del Este a fines del mismo siglo; finalmente encontramos amplia documentación sobre lo más reciente en desarrollos relacionados al tema mediante los sistemas multipilares integrados de pensiones, diseñados para aplicación en la nueva realidad del siglo XXI.

En este escenario histórico, el actual sistema previsional peruano se encuentra entre el sistema de reparto del siglo XIX y el de capitalización individual del siglo XX, enfrentando con ello, y con miras al siglo XXI, importantes problemas de sostenibilidad financiera, cobertura previsional y ahorro para las pensiones; haciéndose necesaria una reforma integral de dicho sistema de tal manera que recoja los más recientes avances en materia pensional que se vienen generando tanto a partir de las experiencias propias de los países en la región y en el mundo como a partir de los estudios e investigaciones llevados a cabo por las más prestigiosas organizaciones internacionales que abordan el tema pensional como parte de los importantes elementos para el desarrollo de las naciones y el bienestar de sus miembros.

Consideramos que el diagnóstico de la situación laboral y previsional de la población peruana, así como el diseño e implementación de un sistema de pensiones que se adapte a dicha situación y se proyecte hacia el futuro con sólidas bases de sostenibilidad financiera y política, debe ser efectuado mediante un trabajo conjunto entre el sector público y privado, trabajo que debe basarse en criterios técnicos y manteniendo el principio de velar, en primer lugar, por el interés del ciudadano como individuo y beneficiario del sistema de pensiones.

Con dicho principio en mente, aportamos el presente esfuerzo académico, con miras a poner sobre la mesa de discusión una serie de diagnósticos e ideas, muchas de ellas recopiladas de diversas fuentes, abordándolas de manera genérica, sin profundizar demasiado en ellas para efectos prácticos, pero rescatando en cada una lo esencial y más relevante, apuntando a la consolidación de un sistema de pensiones más integrado, más inclusivo y con mejores pensiones.

Capítulo 1: Vistazo histórico de algunos sistemas de pensiones y reflexiones para el futuro

1.1 Repaso histórico e identificación de lecciones

El objetivo del presente capítulo es rescatar las lecciones y aprendizajes, a manera de principios básicos a tener en cuenta, de la historia de algunos sistemas de pensiones que aparecieron, se organizaron, funcionaron y declinaron en el pasado. Este objetivo se formula con la finalidad de incorporar estos principios básicos aprendidos del pasado en una propuesta para la discusión para el presente y futuro, de tal manera que esta evite caer en los errores que, en más de una ocasión, llevaron a sistemas de pensiones a su desfinanciamiento, crisis y desaparición.

Dado que buscamos poner nuestra atención en los principios más relevantes, la revisión de la historia será rápida y en términos generales. El marco temporal de nuestra revisión abarcará desde el sistema de pensiones del Imperio romano hasta nuestros días, pues si bien las pensiones como concepto de ingresos luego de haber dejado de trabajar por vejez o incapacidad existen desde etapas mucho más tempranas en la historia, las pensiones romanas fueron las primeras en evolucionar hacia sistemas organizados de pensiones a gran escala (Southern, 2006), los cuales luego de la caída del Imperio romano mostraron un retroceso en Occidente, pero no desaparición, durante la Edad Media, para reaparecer de manera organizada durante la Edad Moderna y nuevamente a gran escala en la Edad Contemporánea hasta nuestros días.

En este orden de ideas, iniciaremos el capítulo repasando de forma breve el sistema de pensiones romano, que duró cerca de tres siglos y terminó desapareciendo por un desfinanciamiento estructural que se dio por no tomar en cuenta la evolución demográfica de su población pensional al tomarse decisiones basadas más en intereses políticos de corto plazo que en criterios técnicos de sostenibilidad del sistema a largo plazo.

Posteriormente mencionaremos de manera rápida algunos registros sobre pensiones en la Edad Media que nos permitirán

observar cómo continuaron evolucionando las características y conceptos vinculados a las pensiones, cómo se organizaron, cuál fue la población cubierta, cuáles fueron los requisitos para tener derecho a una pensión, así como referencias a las tasas de reemplazo, la cual representa la proporción entre el ingreso que se obtiene en la etapa de jubilación con respecto al ingreso obtenido en la etapa laboral.

Luego haremos lo propio, con los sistemas de pensiones en la Edad Moderna, en los que en algunos casos podremos observar como otra vez los cambios demográficos en la población de pensionistas y la utilización de los fondos ahorrados para pensiones en otro tipo de usos o fines distintos al pago de pensiones, llevaron a algunos sistemas a su desfinanciamiento primero y su agotamiento total y quiebra posteriormente.

En la revisión de los años finales del siglo XIX y principios del XX veremos el nacimiento y expansión de los sistemas nacionales de pensiones, tanto los no contributivos con pensiones básicas, como los contributivos de reparto, sobre los cuales veremos cómo ingresan en crisis de financiamiento frente a los cambios estructurales y permanentes de la demografía mundial sucedidos a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Finalmente veremos las respuestas desarrolladas frente a las crisis, desde la aplicación de las clásicas reformas paramétricas, pasando por el surgimiento de sistemas diseñados para enfrentar de mejor manera las realidades demográficas, hasta los más recientes desarrollos en diseños de sistemas de pensiones, que abordan la realidad desde una perspectiva multidimensional, buscando no solamente diversificar las fuentes de ingresos en la vejez, sino poder además incluir en el sistema previsional a diversos estratos de la población.

Culminaremos el capítulo mencionando los retos y desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones de cara a la realidad actual y proyectada para el siglo XXI.

1.2 Primer sistema organizado de pensiones

El objetivo en este punto es revisar cómo nace el primer sistema organizado de pensiones a gran escala del que se tiene registro, cuáles fueron sus fuentes de financiamiento, cómo fue su administración, cuál fue la tasa de reemplazo que tuvo, cuáles fueron las principales reformas que se aplicaron a lo largo de su existencia y cuáles fueron las causas que lo llevaron a su crisis y extinción final. Todo esto con el objetivo de poder identificar al final del subcapítulo los principios básicos, tanto positivos como negativos, que caracterizaron dicho sistema con miras a tomarlos en cuenta más adelante en la formulación de una propuesta para el sistema previsional actual y futuro.

En ese orden de ideas empezamos mencionando que los registros antiguos sobre pago de pensiones se remontan hasta inicios de las civilizaciones, mientras que registros de sistemas de pensiones ya organizados a gran escala los podemos encontrar poco más de dos mil años atrás, durante la época de la república romana cuando a inicios del siglo I a. C. se efectuaban pagos a los soldados veteranos al momento de su retiro mediante la entrega de parcelas de tierras colonizadas aptas para la agricultura (*Missio Agraria*).

Posteriormente a mediados del siglo I a. C. por practicidad, facilidad operativa y sentido de igualdad, este incentivo económico de pago con tierras colonizadas a los soldados al momento de su retiro evolucionó hacia el pago en efectivo (*Missio Nummaria*), es decir al pago de una pensión de tipo *lump sum*[1].

En este caso de pensiones romanas pagadas en efectivo, al principio eran los generales de cada tropa los que solían administrar estos pagos, sin embargo muchas veces no se disponía de los fondos suficientes para efectuar los pagos prometidos,

[1] Pago que se efectúa en una sola cuota una única vez y abarca la totalidad de la pensión.

además de que el sistema se prestaba a corrupción. Por ello, y para ordenar y organizar este sistema, el emperador Augusto funda en el año 6 d. C. el fondo de pensiones *Aerarium Militare* aportando 170 millones de *Sestercios* (Gilliam, 1952) (Aproximadamente 200 millones de dólares actuales de acuerdo con *The relative value of ancient coinage* (Mchenry, 2006)).

Sin embargo, de no contar con una fuente regular de ingresos, este fondo pronto se agotaría, por ello el emperador Augusto impone la financiación del fondo de pensiones con impuestos de 5% a las herencias (*Vicesima Hereditatum et Legatorum*) y 1% a las ventas por subastas (*Centesima Rerum Venalium*).

Para la administración del fondo de pensiones se establece, para reducir conflicto de intereses con otros gastos del Estado, la administración independiente por parte de tres senadores (*praefecti aerarii militari*) los cuales son elegidos mediante una comisión senatorial y ejercen su cargo por tres años, siendo reemplazados luego de dicho periodo por otro grupo de tres senadores. Asimismo, los senadores nombrados debían tener rango pretoriano y experiencia previa en temas administrativos y financieros, para garantizar que cuenten con la experiencia necesaria para la administración del fondo de pensiones (Fernandez Uriel, 2003).

Las pensiones se pagaban en forma de suma alzada o *lump sum* (es decir en una única entrega por el monto total de la pensión) y en sus primeros años de funcionamiento la tasa de reemplazo de las pensiones fueron de 60% para un soldado regular y de 75% para un soldado de la guardia pretoriana (Phang, 2008).

Ya tan pronto como a pocos años de inicio del sistema, Augusto se vio obligado a incrementar la edad de jubilación al ajustar el requisito de la duración mínima de servicios militares desde veinte a veinticinco años para los legionarios y desde doce a dieciséis para los pretorianos (Cosme, 2009).

Inclusive más adelante, ante el creciente déficit del sistema, se tuvo que establecer una «retención forzosa» en el servicio militar, más allá de la edad de jubilación, para postergar el pago de pensiones (Phang, 2008).

Adicionalmente, ante el agravamiento del déficit actuarial, se buscó incrementar las contribuciones al fondo de pensiones mediante la creación de nuevos impuestos, introduciendo el impuesto a la venta de esclavos, gravándolas con la tasa de 2% (*Quinquagessima*) y el impuesto a las propiedades inmobiliarias (*Fundi et Domi*) (Fernandez Uriel, 2003).

Durante los siguientes dos siglos, el crecimiento del número de pensionistas, que guarda relación directa con el incremento sostenido del número de fuerzas militares que son finalmente las que se convierten luego en beneficiarias del sistema, y el aumento arbitrario del monto de las pensiones, por motivaciones políticas más que técnicas, llevaron al fondo y al sistema de pensiones a un grave desfinanciamiento actuarial y finalmente a su extinción a mediados del siglo III.

El déficit pensional fue tan grande, que las medidas para compensarlo, como aumento excesivo de impuestos, generaron una profunda crisis económica que contribuyó al inicio del proceso de caída del Imperio romano de occidente.

Luego de haber efectuado esta rápida revisión de la historia, evolución y principales características del sistema de pensiones romano, y como conclusión a esta parte, podemos identificar algunos principios básicos representativos de dicho sistema, tanto los positivos como los negativos, en función del resultado que obtuvieron.

Entre estos principios podemos mencionar a los siguientes:

Principios positivos:

- El fondo de pensiones debe contar con una fuente regular de ingresos.

- Administración del fondo de forma independiente al tesoro público.

- Administración del fondo por personas e instituciones con experiencia administrativa y financiera.

- Aplicación de reformas paramétricas, principalmente aumento de edad de jubilación y de aportaciones, buscando reducir los déficits.

Principios negativos:

- Establecimiento de pensiones fijas, con tasas de reemplazo de 60% y 75%, sin tomar en consideración los ingresos del fondo, que en este caso son variables al estar vinculados a aportes por impuestos.

- Aumento del monto de las pensiones sin tomar en cuenta criterios técnicos, sino más bien motivados por intereses políticos, buscando beneficios para la población en el corto plazo y por ende beneficios en forma de popularidad para los políticos que los aprueban; beneficios que sin embargo generan perjuicios mayores en el largo plazo.

- No tomar en cuenta los cambios demográficos en la población de pensionistas. En este caso el fondo de pensiones tuvo que atender cada vez a más beneficiarios, demandando, por lo tanto, cada vez más recursos financieros, lo cual llevó al continuo incremento de impuestos, afectando a la economía en general.

1.3 Desarrollo de pensiones privadas y planes ocupacionales

Iniciamos el presente subcapítulo con el objetivo de revisar brevemente cómo continúan evolucionando los sistemas de pensiones, ahora durante la Edad Media, adicionalmente con los objetivos de identificar qué nuevos segmentos de la población cubrieron los sistemas de pensiones, que nuevos requisitos para contar con una pensión fueron introducidos, que nuevas formas de pago se añadieron y cómo fue su financiamiento y pago, incluyendo las tasas de reemplazo que tuvieron.

Todo lo anterior con el mismo objetivo de poder identificar al final del subcapítulo los principios básicos o características que desarrollaron las pensiones durante esta época de la historia, también con miras a tomarlos en cuenta más adelante en la formulación de una propuesta para el sistema previsional actual y futuro.

Al respecto, iniciamos indicando que luego de la caída del Imperio romano, durante un buen tiempo no vuelve a aparecer en Occidente un Estado que se mantenga lo suficientemente grande durante un largo periodo de tiempo como para volver a organizar un sistema nacional de pensiones a gran escala, sin embargo el concepto y pago de pensiones continuaron dándose en pequeña escala.

Existen una serie registros de pensiones pagadas durante la Edad Media (años 476 a 1453), periodo durante el cual los pagos de pensiones estuvieron inicialmente vinculados a personas relacionadas con las estructuras de poder, es decir servidores de reyes o señores feudales (poder político), monjes y párrocos (poder clerical) y soldados de alto rango (poder militar).

Posteriormente, los planes de pensiones se fueron ampliando poco a poco hacia un mayor número de servidores del Gobierno y hacia gremios de oficios y profesiones, quienes fueron los primeros en establecer sistemas privados de pensiones.

La mayoría de las pensiones pagadas durante esta etapa de la historia no estaban vinculadas al cumplimiento de un requisito de edad o de años de servicio, sino más bien al de pobreza o incapacidad para continuar laborando, sea por lesiones o por edad avanzada.

Las pensiones generalmente se otorgaban de forma vitalicia, pero a veces, si mejoraba la condición del pensionista, la pensión era retirada.

En cuanto a la tasa de reemplazo, es difícil precisarla pues en muchas ocasiones los beneficios incluían prestaciones no monetarias, pero en el caso de las monetarias casi siempre se trataban de pensiones de subsistencia y en algunos casos de pensiones de un monto mayor, con tasas de reemplazo que oscilaban, generalmente, entre 33% y 50%.

Las pensiones no monetarias se pueden apreciar principalmente en las pensiones administradas por los monasterios, donde estos, a cambio de una suma de dinero entregada como *lump sum*, proveían al adquiriente con un seguro de vejez que otorgaba de forma vitalicia residencia en el monasterio, alimentación y en algunos casos entregas periódicas de dinero.

A manera de ejemplo, algunos registros de pensiones pagadas durante la Edad Media son los siguientes:

- Registros de la corte de Exchequer en Inglaterra correspondientes al año 1180 donde se establece el pago de pensiones para los clérigos de la iglesia de Black Bourton en Oxfordshire (The Pensions Archive Trust, 2014).

- Organización, a partir de 1260, en el Sacro Imperio Romano Germánico, de los *Knappschafts* o gremio de mineros, con políticas de protección entre sus miembros, incluyendo ayuda en caso de enfermedad o accidente, pensiones en la vejez y pensiones de sobrevivencia para los familiares (Jopp, 2010).

- Pago de sesenta libras en 1316 (aproximadamente 29 150 libras actuales de acuerdo con *Measuring Worth* (Williamson & Officer, 2016)) por parte de William de Schokerwych al prior de la catedral de Worcester a cambio de una pensión vitalicia en alojamiento y alimentación (Cannon & Tonks, 2008).

- Leyes en el Imperio incaico, de la época de Inca Roca (años 1350 a 1380) que disponían que las personas incapaces de labrar sus tierras por motivos de vejez, sean provistas de alimentos por parte de los depósitos públicos, así como de otros beneficios[2]. (Vega, 1609).

- Estatutos de 1418 del gremio de pañeros de Londres donde se establece el pago de pensiones de subsistencia a aquellos miembros del gremio que hayan efectuado sus aportaciones por al menos siete años y hayan caído en situación de pobreza, sea por enfermedad o por vejez. Los fondos para el pago de estas pensiones se financiaban con el aporte de sus miembros y rentas propias del gremio (van Steensel, 2016).

---

[2] El Padre Blas Valera, mencionado por Garcilaso de la Vega, se refiere a esta política en la siguiente forma: «…la ley en favor de los que llamaban pobres, la cual mandaba que los ciegos, mudos y cojos, los tullidos, los viejos y viejas decrépitos, los enfermos de larga enfermedad y otros impedidos que no podían labrar sus tierras para vestir y comer por sus manos y trabajo, los alimentasen de los depósitos públicos. También tenían ley que mandaba que de los mismos depósitos públicos proveyesen a los huéspedes, que recibiesen a los extranjeros, los peregrinos y los caminantes, para todos los cuales tenían casas públicas que llamaban Corpahuasi, que es casa de hospedería, donde les daban gracia y de balde todo lo necesario. ….». (Garcilaso Inca de La Vega. «Comentarios reales que tratan del origen de los Incas». Lisboa. 1609. Págs. 227 y 228).

En esta parte podemos identificar las siguientes características del desarrollo y evolución de las pensiones:

- Ampliación del ámbito de existencia de pensiones, ya no sólo en fuerzas militares, sino además en la Iglesia, el Gobierno y algunos gremios de trabajadores.

- Introducción de conceptos de vejez, viudez, pobreza, enfermedad e invalidez como requisitos o condiciones vinculadas a las pensiones.

- Aparición de las pensiones pagadas periódicamente, ya no sólo en forma de *lump sum,* sino también mediante anualidades o mensualidades.

- Aparición de un mercado de venta de pensiones vitalicias que buscan cubrir el riesgo de longevidad.

- Aparición de planes gremiales ocupacionales, con aportaciones de sus miembros, que buscan cubrir los riesgos de invalidez y de pobreza extrema mediante pensiones de subsistencia.

- Vinculación de los beneficios con los aportes efectuados, así como establecimiento de montos o periodos mínimos de aporte.

1.4 Desarrollo de pensiones institucionales

El objetivo del presente subcapítulo es continuar revisando brevemente cómo siguieron evolucionando los sistemas de pensiones durante la Edad Moderna, así como conocer qué nuevos tipos de instituciones se incorporaron al sistema de pensiones, qué nuevos conceptos se introdujeron en cuanto a aportaciones y pagos de pensiones, qué crisis y reformas enfrentaron algunos sistemas de la época, así como también qué errores se cometieron en cuanto a uso de fondos y a diseño de sistemas.

Luego de lo cual, al igual que en los subcapítulos anteriores y sobre la base de la revisión descrita, identificaremos al final del subcapítulo las características que desarrollaron las pensiones durante esta época de la historia y algunos principios básicos, también con miras a tomarlos en cuenta más adelante en la formulación de una propuesta para el sistema previsional actual y futuro.

En este sentido continuamos mencionando que en el siglo XVI con las nuevas ideas y desarrollos surgidos durante la etapa conocida como el Renacimiento y dando la entrada a la Edad Moderna, vuelven a aparecer en Occidente los grandes Estados organizados y con ellos nuevamente los sistemas de pensiones a mayor escala, aunque todavía no a nivel nacional o universal, pues aún se mantienen enfocados en determinados segmentos de la población y básicamente mediante acuerdos privados o institucionales. En esta época destacan los pagos de pensiones a militares retirados de los imperios español e inglés (Whitehouse & Palacios, 2006), sobre todo de este último, donde la industria de seguros había tenido mayor desarrollo.

Para fines del siguiente siglo, el XVII, y principios del XVIII los sistemas de pensiones habían avanzado en cuanto a tamaño, organización y formalidad. En esta época destaca el sistema de pensiones de la Autoridad del Puerto de Londres (*The Port of London Authority*).

Posteriormente, a finales del siglo XVIII ya se encuentran bastante desarrollados los planes de pensiones, principalmente ocupacionales, administrados por compañías de seguros y dirigidos a trabajadores de determinadas labores.

Algunos registros de sistemas de pensiones o pensiones pagadas durante la Edad Moderna son los siguientes:

- Disposiciones efectuadas en 1538, en las reformas luteranas de la Iglesia inglesa, disponiendo rentas vitalicias para monjes desposeídos, mediante pensiones de subsistencia no contributivas focalizadas en el segmento de los monjes más pobres (Pension 100, 2008).

- El sistema de pensiones organizado en 1550 para los trabajadores retirados del municipio de Londres (*The City of London*) (Pension 100, 2008).

- Ordenanzas dadas en 1573 por el Virrey de Perú Francisco de Toledo disponiendo que los trabajadores de las minas y encomiendas puedan retirarse del trabajo a la edad de cincuenta años y seguir percibiendo los medios indispensables para su subsistencia a costa de la mina o encomienda donde hubiera prestado servicios. (Ballesteros, 1752).

- El esquema *Chatham Chest* de beneficio definido, establecido en 1590 para el pago de pensiones a marineros discapacitados de la *Royal Navy* inglesa, esquema financiado mediante el aporte obligatorio mensual de 5% del salario de sus trabajadores.
  Este sistema enfrentó dificultades originadas en la década de 1620 debido al uso del fondo de pensiones en obras públicas, lo cual lo debilitó a tal punto que en 1667 el au-

mento del número de pensionistas por la guerra con España generó el desfinanciamiento actuarial del fondo y su agotamiento. El tesoro público efectuó un aporte de rescate, lo cual repitió en diversas oportunidades, no sin dejar de incluir reformas paramétricas, principalmente de atraso del pago, reducción del monto o conmutación total de las pensiones.
Una nueva guerra en 1802, y el consiguiente aumento del número de pensionistas, lo llevó a su quiebra definitiva y absorción en 1803 por el Hospital de Greenwich (The Pensions Archive Trust, 2014).

- La *Poor Law* inglesa promulgada en 1601 haciendo responsables a las parroquias del sustento de los adultos mayores en estado de pobreza. Se definieron dos modalidades de pensión, *out-relief* consistente en una pensión no contributiva de subsistencia en efectivo, e *in-relief* consistente en una pensión de alojamiento y alimentación (The Pensions Archive Trust, 2014).

- El sistema de pensiones, establecido por el Parlamento inglés en 1672 para los soldados de la armada británica que sufran discapacidad para seguir cumpliendo sus labores (Eich, 2009).

- El registro correspondiente a 1684 sobre el pago de pensiones, con una tasa de reemplazo de 50% del salario final, para Martin Horsham, funcionario jefe del *Port of London*. El acuerdo de esta pensión estipula que su sucesor es contratado bajo la condición de aportar 50% de su salario anual para el financiamiento de la pensión vitalicia del señor Horsham (The Pensions Archive Trust, 2014).

- La creación en 1712 del *Superannuation Fund* dirigido a los trabajadores públicos del sistema de aduanas del puerto de Londres. Estas disposiciones buscan reemplazar las prácticas que se habían desarrollado durante las décadas precedentes, en las que los sucesores en determinada posición financiaban las pensiones de sus predecesores mediante el descuento de parte de sus salarios. Este nuevo sistema otorgaba una pensión correspondiente a una tasa de reemplazo de 33% del salario final a cambio de haber aportado una anualidad, con cargo al salario, durante todos los años de servicio, con un mínimo de siete aportaciones. Otros requisitos para recibir el beneficio de pensiones eran haber mostrado buen comportamiento y estar incapacitados para continuar trabajando (The Pensions Archive Trust, 2014).

- El pago desde 1776, para los servidores del Resguardo de Madrid, de pensiones con una tasa de reemplazo de 100% por treinta años de servicios, 66.7% por veinte años de servicios y 50% por doce años de servicios, siendo este último el requisito mínimo de años de servicios para poder contar con una pensión. Esta disposición se trasladaría en 1803 a todos los empleados de la Real Hacienda de la corona de España y en 1820 al virreinato del Perú. (Ministerio de la Gobernación de España, 1803).

- El establecimiento en Estados Unidos, en 1787, antes inclusive de haber ratificado su primera constitución, de una pensión para oficiales navales. (Whitehouse & Palacios, 2006). Cabe destacar que desde 1775, y durante la Guerra de Independencia de los Estados Unidos, se había establecido el pago de pensiones para los oficiales que resultaran con alguna condición incapacitante producida durante el ejercicio de sus funciones. La tasa de reemplazo para dichas pensiones se estableció en 50%.

Como conclusión a esta parte podemos identificar las siguientes características del desarrollo y evolución de las pensiones durante la Edad Moderna:

- Ampliación de proveedores del mercado de rentas vitalicias, otorgadas a cambio de un monto pagado como prima bajo la modalidad de suma alzada o *lump sum*, desde un mercado con monasterios como únicos proveedores de este tipo de producto, hacia un mercado que incluye además a compañías de seguros como oferentes de pensiones vitalicias.

- Aparición del concepto de pensiones monetarias no contributivas de subsistencia, focalizadas en los segmentos más pobres.

- Aparición del concepto de aporte obligatorio mensual, por parte de los trabajadores participantes del sistema de pensiones, de un porcentaje del salario que perciban. Esta práctica se implementa como una saludable medida de autofinanciamiento del fondo de pensiones.

También podemos identificar los siguientes principios básicos surgidos o aplicados durante el periodo:

Principios positivos:

- Reaparición del Estado como aportante a los fondos de pensiones y de la aplicación de reformas paramétricas para financiar los fondos de pensiones con desequilibrios presupuestales, entre dichas reformas destacan los incrementos en la edad de jubilación o su equivalente postergación del inicio de pago de pensiones.

Principios negativos:

- Uso de los recursos de los fondos de pensiones en fines no pensionales, por ejemplo utilización de dichos fondos para el financiamiento de obras públicas no rentables, lo cual termina contribuyendo a la disminución del monto de las pensiones y eventualmente a la quiebra del sistema de pensiones.

- No tomar en cuenta los cambios demográficos en la población de pensionistas. En reiteradas ocasiones el incremento en el número de pensionistas generó un aumento en el monto total de las pensiones que debían pagarse; frente a estos cambios, y al no tomarse en la medida adecuada las necesarias medidas de ajuste, se produjo un desbalance en las finanzas de los fondos de pensiones, que los llevó, en muchos casos, a la quiebra definitiva.

- Diseño de sistemas de beneficio definido[3] que incurren en tendencia al desfinanciamiento actuarial cuando cambia desfavorablemente la relación entre ingresos y egresos, por ejemplo cuando se da un aumento en el número de pensionistas sin que proporcionalmente se incrementen los aportes que el sistema recibe o sin que disminuya el monto total de las pensiones pagadas.

[3] Sistema de beneficio definido es aquel en el cual el monto de la pensión es fijo en una o más cifras o un rango de estas, sin que guarde una relación directa y exacta con los aportes efectuados. En contraste, en un sistema de contribución definida las pensiones son el resultado directo de los aportes efectuados.

1.5 Nacimiento y expansión de sistemas nacionales de pensiones

En este punto continuaremos revisando brevemente cómo siguieron evolucionando los sistemas de pensiones durante el Siglo XIX y primera mitad del XX, cómo resurgieron planes nacionales de pensiones, qué nuevos diseños tuvieron estos, qué nuevos riesgos a los que está expuesto el trabajador se buscaron cubrir, cómo se conceptualizó la participación en el sistema de pensiones por parte del Estado, los empleadores y los trabajadores, qué nuevos criterios técnicos se introdujeron y qué errores se cometieron que iniciaron el proceso de crisis posterior de estos sistemas de pensiones.

Luego de lo cual identificaremos al final del subcapítulo las características que desarrollaron las pensiones durante este periodo y algunos principios básicos, también con miras a tomarlos en cuenta más adelante en la formulación de una propuesta para el sistema previsional actual y futuro.

Durante el siglo XIX vuelve a surgir un plan nacional de pensiones a gran escala, esta vez en Alemania, el cual tiene como uno de sus orígenes el proceso de industrialización ocurrido en Europa y que, a partir de la década de 1810 generó la aparición de grandes fábricas cerca de las principales ciudades, lo que a su vez trajo la presencia de gran cantidad de obreros que migraron desde el campo hacia las ciudades y que posteriormente, en la década de 1830, se organizaron en sindicatos, con los que, con apoyo de los grupos que conformarían luego los partidos socialistas, efectuaron reclamos sobre las duras condiciones laborales prevalecientes a inicios del proceso de industrialización, caracterizadas por extensas jornadas de trabajo de entre catorce a dieciocho horas diarias.

Como respuesta a estos reclamos los empresarios industriales otorgaron a partir de la década de 1840, de manera voluntaria

primero y obligatoria luego, programas de beneficios que incluyeron la financiación de pensiones administradas por compañías de seguros mediante el esquema de seguros de longevidad (Hennock, 2007).

Más adelante en la década de 1850 Napoleón III establece en Francia también un seguro de longevidad, pero a diferencia del caso germánico, voluntario en vez de obligatorio y administrado por el Estado en vez de por compañías de seguros (Aggarwal, 2014).

Luego, durante las décadas de 1860 a 1880 el canciller alemán Otto Von Bismarck propone en reiteradas veces el establecimiento en Alemania[4] del aseguramiento por parte del Estado del riesgo de longevidad, a partir de las propuestas de Theodor Riedel, encargado de asuntos internos del Gobierno de Prusia, acerca de pasar la administración de los seguros de longevidad desde las compañías de seguro hacia el Estado, como en el caso francés, pero manteniendo la obligatoriedad de participación por la baja acogida que tenía el sistema voluntario en Francia, y añadiendo la cobertura de los riesgos de enfermedad, accidente e invalidez (Mierzejewski, 2016). Bismarck añade además a su propuesta la financiación del seguro a través del establecimiento de una industria estatal monopólica de tabaco.

En 1889 se aprueba en el Parlamento alemán la propuesta de Bismarck con importantes modificaciones, entre ellas se rechaza la propuesta de financiamiento a través del monopolio del tabaco proponiéndose que se financie mediante aportes del Estado, empleadores y trabajadores.

Con respecto a la edad de jubilación, la propuesta inicial de Bismarck contemplaba un rango entre 55 y 60 años, sin embargo con el sustento de los análisis estadísticos efectuados, en los que se concluyó que sería demasiado costoso una jubilación tan temprana, se propuso y aprobó como requisito de jubilación la edad

[4] Prusia hasta 1871 y Alemania en adelante.

de 70 años, la cual fue elegida considerando que la esperanza de vida al nacer en 1887 en Alemania era 45 años, mientras que para quienes alcanzaban los 70 años dicha esperanza de vida ascendía a 78 años, con lo cual se buscó equilibrar egresos con ingresos, pues de esta manera los trabajadores que alcanzasen los 70 años serían una fracción de la población y además cobrarían pensiones durante un periodo en promedio de ocho años. Para mantener el equilibrio financiero del sistema el requisito de años de aporte para tener derecho a pensión se situó en 30 años (Stolleis, 2012).

La tasa de aporte se estableció en 1.7% del salario mensual, 50% del aporte debía ser efectuado por el trabajador y el 50% restante por el empleador, mientras que el Estado aportaría para una pensión mínima de cincuenta marcos, monto equivalente a 7% del salario promedio de entonces, y sobre el que se establecieron cuatro niveles adicionales de pensión, a partir del monto aportado por cada trabajador y los años de servicio durante los cuales aportó, para lo cual el sistema se diseñó como de cuentas individuales.

En 1891 inicia funcionamiento el sistema de pensiones alemán, la cobertura inicial del sistema fue de 20% de la población compuesta por los mayores de 70 años (Scheubel, 2013), mientras que la tasa de reemplazo total inicial promedio fue de 21%, contando el sistema con 133 000 pensionistas durante su primer año de funcionamiento (Fenge & Scheubel, 2013).

Otro hito importante en la historia de las pensiones se da en 1908 en el Reino Unido con la promulgación de la *Old Age Pensions Act 1908* que crea una pensión, a diferencia del caso alemán, no contributiva, financiada con impuestos generales, con un nivel específicamente muy bajo de pensión, el cual se establece en 5 *shillings*[5] semanales, monto equivalente a 19.30 libras esterlinas actuales. Además esta pensión se orienta hacia los sectores más

[5] 1/20 de libra.

pobres de la población, sector de la población, de ese entonces, estimado en 500 000 adultos mayores, estableciéndose el requisito, para poder contar dicha pensión, de tener ingresos menores a 31 libras esterlinas anuales, monto equivalente a 2393 libras de hoy. (Department for Work and Pensions (DWP), 2008).

El número limitado de pensionistas y el bajo monto de las pensiones, permiten el financiamiento de estas por medio de impuestos generales. Dejando al resto de la población para que acceda de manera obligatoria a planes ocupacionales privados de pensiones, administrados por compañías de seguros.

La edad de elegibilidad para recibir una pensión se establece en 70 años, basándose en los mismos motivos que en el caso alemán, pues la expectativa de vida en Inglaterra en 1908 a los 70 años era de 79 años, es decir, desde su diseño el sistema se pensó para proveer de pensiones durante un tiempo relativamente corto, con el objetivo de evitar cargas muy onerosas para el Estado, sobre todo considerando las negativas experiencias del pasado.

Este sistema implementado en el Reino Unido se basó en uno muy similar implementado en 1898 en Nueva Zelandia, también de pensiones no contributivas de subsistencia financiadas mediante impuestos generales y dirigidas a los ciudadanos neozelandeses residentes en el país por más de veinticinco años y en situación de pobreza.

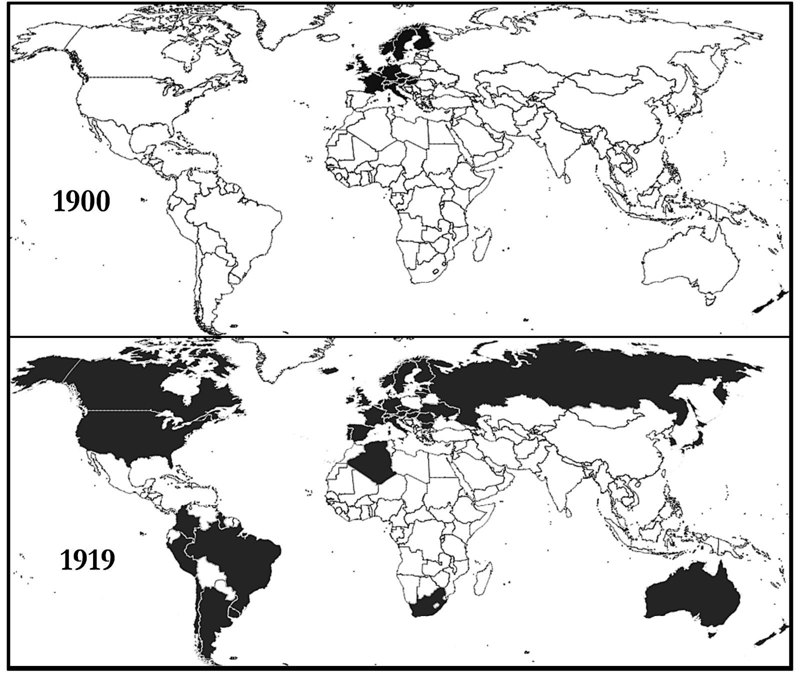
Estos dos tipos de sistemas de pensiones, el tipo inglés[6] de pensión básica no contributiva orientada a los más pobres[7] y complementada con pensiones privadas ocupacionales, y el tipo

---

[6] Si bien las pensiones no contributivas focalizadas surgen primero en Nueva Zelandia, es el Reino Unido, por su mayor influencia en Europa, el que sirve de ejemplo para la adopción de este tipo de sistema por parte de otros países.
[7] En 1942 en Inglaterra se publica el *Informe Beveridge*, que sienta las bases para el cambio en 1948 de sistema no contributivo focalizado en pobres hacia uno contributivo con aporte y beneficios a tasa *flat*.

alemán de pensiones contributivas a partir de los aportes efectuados, se extienden, con matices y modificaciones, durante la primera mitad del siglo XX a casi todos los países del mundo, tal como se puede apreciar en el gráfico 01 que compara dos mapas del mundo, situados en 1900 y 1919 respectivamente, sombreando en color oscuro los países que adoptaron políticas de protección social incluyendo alguna o algunas de las siguientes coberturas: atención de la salud, seguros contra accidentes y enfermedades, beneficios por desempleo, prestaciones por jubilación, invalidez y sobrevivencia, beneficios vinculados a la maternidad y al cuidado y atención de niños, entre otros.

Gráfico 01: Expansión de programas de protección social a inicios del siglo XX



Fuente: (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2014).

El diseño técnico de los sistemas de reparto contributivos, tipo Bismark, buscó desde un inicio su autofinanciamiento y equilibrio financiero, disponiendo una apropiada edad de jubilación, tal que garantice que la relación aportantes-jubilados sea adecuada para mantener el balance ingresos-egresos (en 1897 la relación aportantes-jubilados en Alemania era de veintisiete a uno (Coppola, 2014)), y que a la vez, el tiempo de aportes sea de larga extensión y el tiempo de cobro de pensión sea de corta duración, gracias a la diferencia entre expectativa de vida y edad de jubilación.

Adicionalmente los fondos de pensiones debían ser invertidos en los mercados de capitales y contar con una reserva actuarial mínima de diez años de pensión.

Otra característica de dicho diseño técnico fue el bajo monto de las pensiones, con una tasa de reemplazo cercana al 20%, lo cual permitía que no se desfinancie y agote el fondo.

Sin embargo, el posterior uso de los fondos de pensiones en obras públicas no rentables, la elevada inversión en bonos soberanos (que luego serían muchas veces eliminados, al nacionalizarse los fondos de pensiones, por parte de los propios Gobiernos), las rebajas en las edades de jubilación, los incrementos del monto de las pensiones sin tomar en cuenta proyecciones actuariales, las guerras mundiales, las hiperinflaciones en Europa y la gran depresión de 1929 y sus efectos posteriores, agotaron los fondos de muchos sistemas de reparto, que habían iniciado con superávit, pasando a ser sistemas puramente de *pay as you go*, donde los ingresos de los trabajadores del presente financian a los ingresos de los jubilados del presente, a cambio de la promesa acerca de que los ingresos en su jubilación futura serán financiados por los aportes de los trabajadores jóvenes del futuro, es decir un sistema donde entra y sale dinero, sin acumularse e invertirse, y que requiere que el dinero que ingresa sea igual o mayor que el que egresa.

En el caso de Perú, hemos visto en páginas anteriores que el concepto de provisiones para la vejez existía ya desde épocas precolombinas, mediante beneficios de alimentación y alojamiento, financiados con recursos comunales, los cuales se mantuvieron durante la etapa colonial. Sin embargo las pensiones monetarias existentes fueron recibidas únicamente por altos funcionarios del virreinato español en Perú, fue recién en 1820 que se establecieron pensiones monetarias para todos los servidores civiles del virreinato, sin embargo con la independencia del Perú en 1821 estas pensiones quedaron sin aplicación.

En el cuadro 01 se pueden apreciar las principales leyes que rigieron los sistemas de pensiones que estuvieron vigentes en la república Peruana durante el siglo XIX, dirigidas fundamentalmente al fuero militar, con la excepción del periodo de 1850 a 1873 en el que los trabajadores públicos también contaron con dicho beneficio, el cual sin embargo fue retirado en medio de una profunda crisis económica por la que atravesaba el erario nacional durante la década de 1870.

Cuadro 01 : Legislación peruana sobre pensiones en el siglo XIX

Fecha	Ley	Beneficiarios	Beneficio
1-ago-1830	Reglamento provisional de retiros, de inválidos y premios para el Ejército y la Armada Nacional	Miembros del Ejército	Pensiones de retiro y de invalidez en montos fijados en función al grado y tiempo de labores desde 15 hasta 35 años; y desde 33% hasta 100% de tasa de reemplazo
22-ene-1850	Ley general de jubilación, cesantía y montepío	Servidores públicos y miembros de las Fuerzas Armadas	Jubilación a los 70 años; tasas de reemplazo con incrementos de 3.3% por año, desde 23.3% a partir de 7 años de servicio, hasta 100% a partir de 30 años de servicio
30-abr-1873	Ley de reorganización del Ministerio de Gobierno, Policía y Obras Públicas	Sin beneficiarios (exclusión de los servidores públicos)	Artículos 12 y 13 de la Ley retiran a los servidores públicos como tales, declarándolos «comisiones», con lo que quedan sin efecto los derechos pensionales de 1850

Fuentes: (Congreso de la República del Perú, 1830, 1850 y 1873. Elaboración propia.

Como conclusión de este subcapítulo podemos identificar los siguientes principios básicos:

Principios positivos:

- Establecimiento de la obligatoriedad del financiamiento por los trabajadores formales asalariados de un seguro de longevidad o de planes ocupacionales, ante la escasa participación que muestra el aseguramiento voluntario.

- Financiamiento tripartito de las pensiones, mediante la participación del Estado, empleadores y trabajadores.

- Financiamiento por parte del Estado de pensiones no contributivas de subsistencia con cargo a impuestos generales.

- Introducción de criterios técnicos, análisis estadísticos y cálculos actuariales para determinar tiempo de aportes necesarios y edades de jubilación.

- Introducción del concepto de cuentas individuales del aportante, para vincular pensión con aportes efectuados.

Principios negativos:

- Uso de fondos pensionales en obras públicas no rentables.

- Elevadas inversiones en bonos soberanos con recursos de los fondos de pensiones, inversiones que luego serían muchas veces «anuladas» por parte de los propios Gobiernos al nacionalizarse los fondos de pensiones.

- Rebajas de edades de jubilación o incrementos de montos de pensiones por motivaciones políticas, sin tomar en cuenta criterios técnicos.

1.6 Transformación estructural y permanente de la demografía mundial

En este subcapítulo continuaremos explorando brevemente la evolución de las pensiones durante las distintas etapas y observaremos como luego de la creación de los primeros sistemas de pensiones nacionales, aplicados de manera general en la fuerza laboral formal asalariada durante finales del siglo XIX y su posterior expansión a nivel mundial durante la primera mitad del siglo XX, se producen una serie de eventos y transformaciones estructurales en distintos ámbitos de la vida humana.

Objetivos adicionales de este subcapítulo son observar también como estas transformaciones estructurales afectan la composición demográfica mundial y sus tendencias, y lo más importante como estos cambios demográficos seculares afectan a la estructura básica del diseño de los sistemas nacionales de pensiones, complicándoles seriamente el equilibrio financiero de largo plazo.

Culminaremos el presente subcapítulo con la identificación de los principales hallazgos y la significancia de estos para el diseño del sistema de pensiones con miras al futuro.

Al respecto comenzamos señalando que durante la segunda mitad del siglo XX una serie de factores[8] concurren para que la evolución demográfica de la población mundial muestre un punto de inflexión a principios de la década de 1960, tal como se puede apreciar en el gráfico 02 en el que se observa el notable cambio de sentido, ocurrido a principios de dicha década, en la evolución de las tasas anuales de crecimiento de la población mundial.

---

[8] Reducción de la tasa de mortalidad y aumento de la longevidad por disminución de guerras a gran escala, por mejoras en la alimentación y calidad de vida de la población, por mayores avances médicos. Paralelamente, ante un mayor costo de vida y crianza de los hijos, se da una disminución de la tasa de natalidad gracias la difusión de métodos anticonceptivos.

Gráfico 02: Tasa anual de crecimiento de la población mundial (en %) 1800–2015

Fuente: (U.S. Bureau of the Census, 2006).
Elaboración propia.

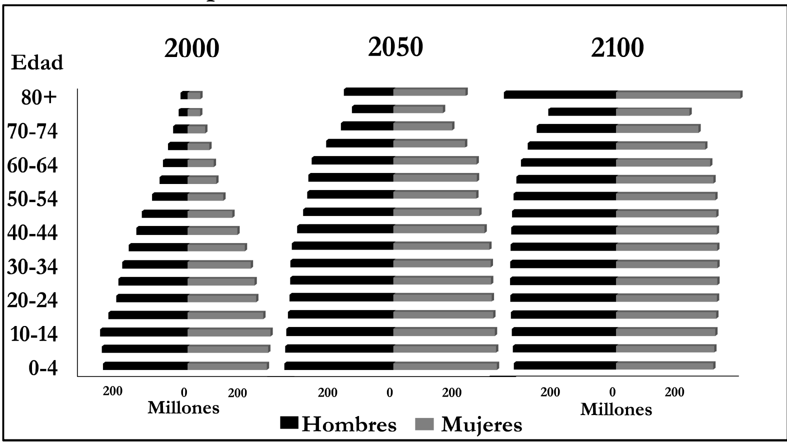
Este cambio de sentido de la variación del crecimiento poblacional ocasiona que se inicie el proceso de inversión de las pirámides etarias de distribución poblacional, proceso mediante el cual se estrecha la base de la pirámide compuesta por la población de menor edad, mientras que se ensanchan las partes media y elevada de la pirámide poblacional, compuestas por la población de adultos y adultos mayores.

Esta tendencia mundial no excluye al Perú, donde también se viene produciendo el mencionado cambio, tal como puede apreciarse en el gráfico 03, el cual distribuye a la población de acuerdo a grupos quinquenales de edad, ubicándolos en barras horizontales, una sobre otra, conteniendo cada una el número de personas entre (x) y $(x + 5)$ años sucesivamente, con lo cual permite poder comparar visualmente el tamaño relativo de los distintos grupos de edad.

Adicionalmente el gráfico 03 presenta tanto la pirámide poblacional mundial del año 2000, como las pirámides poblacionales proyectadas para los años 2050 y 2100, lo cual permite apreciar cómo está cambiando, y cómo continuará haciéndolo, la composición de estos grupos etarios en el tiempo, al compararlos en distintos momentos.

Este cambio de composición poblacional tendrá un tremendo impacto estructural que afectará seriamente el financiamiento actuarial de los ya complicados sistemas de pensiones de reparto.

Gráfico 03: Proceso de inversión de las pirámides poblacionales a nivel mundial



Fuente de datos: (van der Heyden, 2016).
Elaboración propia.

El incremento de la proporción de la población de mayor edad no es el único cambio que se está produciendo, pues no solamente están naciendo cada vez menos personas por familia (reducción de la tasa de fecundidad) lo cual representa un adelgazamiento relativo de la base de la pirámide, sino que además

se ha reducido de forma significativa la tasa de mortalidad juvenil y adulta, lo cual representa un engrosamiento de la parte media y alta de la pirámide.

Con estos cambios crece de manera importante la proporción de la población mayor de 65 años, que son los consumidores de los fondos de pensiones, con respecto a la población de entre 18 y 64 años, que son los financistas de los fondos de pensiones (ver gráfico 04).

Por si lo anterior fuese poco, viene produciéndose también un importante y sostenido incremento en las expectativas de vida de la población, es decir las tasas de sobrevivencia infantil y adulta han aumentado significativamente, con lo cual la edad promedio de muerte es cada vez mayor, siendo mucho más elevado el número de personas que llegan a la vejez.

A su vez, el tiempo promedio de vida de las personas que llegan a la vejez es mucho más largo que antes, lo que en los gráficos de pirámides poblacionales representa un alargamiento hacia arriba de la punta de la pirámide o un ensanchamiento de la barra más alta, que contiene al grupo de mayor edad.

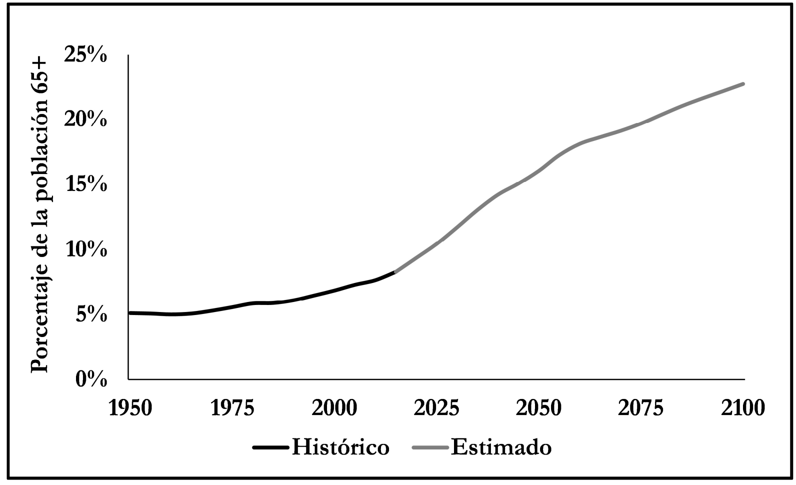
Para los sistemas de pensiones de reparto estos dos cambios, es decir más adultos mayores y más años de vida, significan que cada vez son relativamente menos las personas que financian las pensiones de cada vez más personas.

Adicionalmente dicho financiamiento de las pensiones debe ser efectuado por un periodo mayor de tiempo, al producirse periodos de vejez cada vez más largos.

Estos dos cambios se encuentran entre las principales causas que están conduciendo a los sistemas de pensiones de reparto hacia crisis de desfinanciamiento, en algunos casos estas crisis ya se han producido, generando que hayan tenido que aplicarse profundas reformas paramétricas que han tenido un importante impacto negativo en la población de pensionistas actuales y fu-

turos, sin que se haya alcanzado una solución definitiva al problema de desfinanciamiento estructural, pues las tendencias de cambio demográfico continúan produciéndose a la fecha.

Gráfico 04: Población mundial de 65 años y más (como % de la población total) 1950-2100



Fuente de datos: (Naciones Unidas, 2015).
Elaboración propia.
Nota: estimado utilizando *median prediction interval 2015-2100*.

A manera de conclusiones del presente subcapítulo podemos mencionar lo siguiente:

- Los sistemas de reparto diseñados en el siglo XIX correspondieron a un mundo y a una realidad muy distinta a la que empieza a formarse a mediados del siglo XX, es decir una alta proporción en el siglo XIX de población en edad de trabajar con respecto a una reducida población de adultos mayores, es decir muchos financistas aportantes de los fondos de pensiones y pocos cobradores de pensiones.

- La ecuación mencionada en el punto anterior, empieza a desequilibrarse desde mediados del siglo XX: cada vez menos proporción de aportantes y cada vez más proporción de pensionistas.

- Un elemento adicional que agrava aún más la situación, es que el desequilibrio mensual entre cada vez menos proporción de contribuyentes y más proporción de beneficiarios, debe mantenerse por periodos de tiempo mayores, debido a que la población de pensionistas permanece viva por más años, gracias al aumento en la esperanza de vida producto de mejoras en el cuidado de la salud, alimentación y calidad de vida. Es decir el déficit de cada mes debe multiplicarse por más tiempo.

- Estos cambios demográficos producidos a partir de 1960 representan un cambio estructural y permanente nunca antes visto en la historia de la humanidad, para la cual son positivos, sin embargo no lo son para los sistemas de pensiones de reparto.

- Las proyecciones para las próximas décadas muestran la intensificación del envejecimiento poblacional, en el que aumenta significativamente la proporción de adultos mayores con respecto al total de la población.

- Lo que, en sistemas de pensiones, se diseñó en el siglo XIX para la realidad del siglo XIX, queda obsoleto y casi inaplicable en la realidad del siglo XXI.

1.7 Crisis de los sistemas de reparto y surgimiento de soluciones alternativas

El objetivo del presente punto es, habiendo identificado en el subcapítulo anterior el cambio estructural en la demografía mundial que conduce hacia una casi inaplicabilidad futura de los sistemas de reparto tal como fueron diseñados, revisar cuál fue la respuesta inicial de los sistemas de reparto para paliar los efectos de los cambios estructurales.

Otro objetivo adicional es revisar qué otra respuesta surge frente al cambio de realidad demográfica, siendo diseñada de tal forma que no responda a paliar o menguar los efectos del cambio estructural permanente, sino que se adapte a este, solucionando el desfinanciamiento intergeneracional.

Con estos objetivos presentes, procedemos mencionando que los años de fines del siglo XX y principios del XXI encuentran a muchos de los sistemas de reparto, sobre todo los de aquellos países cuya estructura poblacional llega primero a etapas de mayor envejecimiento como el caso de la mayoría de países europeos, con grandes déficits actuariales estructurales y con tendencia a agravamiento de estos. Las condiciones de disminución de las tasas de natalidad combinadas con un aumento de la longevidad se intensifican.

Como respuesta, la mayoría de sistemas de pensiones de reparto se ven obligados a incrementar las tasas de aporte, subir las edades de jubilación y los años mínimos requeridos de aportación para ser elegibles como beneficiarios. También se ven obligados a reducir los beneficios pagados, principalmente a través de modificaciones en las fórmulas de cálculo de las pensiones, y en algunos casos como el de Grecia en 2016, a reducir directamente el monto pagado como pensión.

Con estas medidas logran reducir en parte los déficits actuariales presentes y proyectados, sin embargo no son suficientes, pues se trata de medidas para administrar la crisis, pero no para

resolverla. Por ello se espera que este tipo de medidas continúen dándose en el futuro. Los grandes afectados: los presentes y futuros jubilados.

Una respuesta, como política nacional alternativa a la crisis de los sistemas de reparto, y que busca no paliar sino solucionar parte importante del problema, surge en Chile desde 1972[9], donde el modelo de planes ocupacionales privados con cuentas individuales, con larga data de existencia en el ámbito privado, principalmente anglosajón, es tomado como modelo para el diseño de un sistema nacional de pensiones totalmente autofinanciadas, donde los aportes de los trabajadores no son utilizados para pagar pensiones de otros trabajadores retirados, sino que son acreditados a nombre del mismo trabajador aportante.

Las ventajas de este tipo de sistema son evidentes: no hay desfinanciamiento estructural, los fondos al no ser gastados, sino ahorrados, pueden generar rendimientos ayudando a incrementar el monto de las pensiones, y el sistema aumenta la solidaridad gracias a que al ser los trabajadores los propios financistas de sus pensiones, el Estado se evita tener que afrontar enormes déficits estructurales y deudas pensionarias y puede orientar de mejor manera sus recursos para atender a aquellos sectores

[9] En 1972 un grupo de economistas de la Pontificia Universidad Católica de Chile empiezan a trabajar un documento con lineamientos de políticas de libre mercado, conocido como «El Ladrillo» en el cual se establecen las ideas base sobre un nuevo sistema de pensiones administrado privadamente y basado en cuentas individuales, que en 1974 ODEPLAN, bajo la dirección de Miguel Kast, toma como referencia y perfecciona en sucesivas oportunidades hasta que en 1979, ahora bajo el liderazgo de José Piñera, es aprobado el proyecto de sistema de pensiones y publicado como Ley en noviembre del año siguiente. En mayo de 1981 inicia funcionamiento el Sistema Privado de Pensiones administrado por AFP. Más información en: Acuña, R., & Iglesias, A. (2000). *La reforma de las pensiones*. En F. Larraín, & R. Vergara, *La transformación económica de Chile* (págs. 431-490). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

de la población más pobres que no cuentan con las condiciones para generarse una pensión adecuada.

Adicionalmente, la generación de ahorro interno se constituye en fuente importante de financiamiento para las actividades económicas y desarrollo de la infraestructura nacional, contribuyendo de manera valiosa al desarrollo y crecimiento económico del país.

La administración privada de los fondos, en conjunto con la regulación y supervisión estatal, cuidando los intereses del futuro pensionista, generan las condiciones para la inversión rentable y segura de los aportes de los participantes.

Este tipo de sistema se implementa a mediados de 1981 en Chile y rápidamente se expande durante las décadas siguientes a más de treinta países en el mundo.

Este nuevo tipo de sistema no deja de ser afectado por la prolongación de la longevidad, así como por la elevada informalidad laboral presente en algunas economías y el tránsito de gran parte de los trabajadores entre los sectores formal e informal y entre el empleo y desempleo, factores ambos que generan una baja cobertura y una baja frecuencia de aportes. Es preciso resaltar que ambos efectos también se encuentran presentes en los sistemas de tipo reparto.

Como conclusiones del presente subcapítulo podemos rescatar las siguientes ideas:

- Ante la intensificación de las condiciones de disminución de las tasas de natalidad combinadas con un aumento de la longevidad y el consiguiente desfinanciamiento actuarial de los sistemas de reparto, estos responden con reformas paramétricas:
    - Incrementar las tasas de aporte.
    - Subir la edad de jubilación.
    - Subir los años requeridos de aportación para ser elegibles como beneficiarios.

- Reducir los beneficios pagados directamente o indirectamente mediante ajustes a los parámetros de las fórmulas de cálculo de las pensiones.

- Las reformas paramétricas administran la crisis, pero no la solucionan.

- Ante la nueva realidad secular de cambio demográfico, surgen como solución alternativa los sistemas individuales de capitalización:
  - Sistema sin desfinanciamiento estructural, con pensiones totalmente autofinanciadas.
  - Aportes de trabajadores no pagan pensiones de otros ex trabajadores, son invertidos a nombre del mismo trabajador aportante.
  - Los fondos al no ser gastados, sino ahorrados, pueden generar rendimientos, ayudando a incrementar el monto de las pensiones.
  - El sistema aumenta la solidaridad gracias a que el Estado puede orientar recursos para segmentos más pobres.
  - El ahorro interno se constituye en fuente importante de financiamiento para el crecimiento económico del país.
  - La administración privada y la supervisión estatal generan las condiciones para la inversión con lineamientos de transparencia, rentabilidad y seguridad.

1.8 Los pilares del Banco Mundial

El objetivo del presente punto es presentar la más reciente etapa de evolución y desarrollo en la que se encuentra el conocimiento colectivo en lo referente a pensiones, revisando el marco conceptual teórico actual elaborado y presentado por el Banco Mundial, el cual se ha implementado, y viene implementándose, en importantes países a nivel mundial.

Esta respuesta alternativa y complementaria, surge a fines del siglo XX y principios del XXI, desde el Banco Mundial, que, diagnosticando la baja cobertura y la insuficiencia de un sistema de pensiones basado en una única fuente no diversificada de ingresos en la etapa de jubilación, identifica y propone un sistema multipilar de pensiones, que reconoce y promueve cinco pilares (Holzmann & Hinz, 2005).

La idea detrás de esta propuesta es ofrecer un sistema de pensiones con diversas fuentes de ahorro e ingreso, que sean complementarias entre sí y que permitan tanto el acceso a fuentes de ingresos en la vejez a sectores de la población en estado de pobreza, es decir a sectores que no pueden acceder a los sistemas tradicionales de pensiones por falta de ingresos suficientes en la etapa de vida laboral, como el acceso a mecanismos de ahorro adicional que permitan incrementar el monto de las pensiones a los sectores de la población con capacidad de ahorro.

El cuadro 02 presenta un resumen de los cinco pilares desde la perspectiva tanto del grupo objetivo de cada uno de ellos como las de las fuentes de financiamiento, la obligatoriedad o no de contribución al sistema y la existencia de colaterales que respalden el pago de las pensiones.

Cuadro 02 : Los cinco pilares de pensiones del Banco Mundial

		Pilar uno	Pilar dos	Pilar tres	Pilar cuatro	Pilar cero
Contribución		Obligatoria		Voluntaria		No contributivo
Financiamiento principal		Impuestos	Aportes		Ahorros	Impuestos
Colateral			Activos financieros		Otros	
Grupo objetivo	**Formal**					
	Informal					
	Pobre					

Fuente de datos: (Holzmann & Hinz, 2005).
Elaboración propia.

El pilar cero hace referencia a las pensiones tipo el sistema neozelandés de 1898 o inglés de 1908, es decir, pensiones no contributivas, financiadas por el Estado a través de impuestos generales o partidas específicas presupuestarias, dirigidas al sector más pobre de la población identificado a través de estudios de recursos *(means tested)*, o, de manera universal, a toda la población, dependiendo esto último del grado de riqueza de la nación y su disponibilidad de recursos permanentes desde una perspectiva actuarial.

El objetivo de este pilar es el de proveer una protección frente a la pobreza extrema en los adultos mayores, otorgando para ello una pensión de subsistencia.

También suele utilizarse en este pilar el otorgamiento de una pensión básica universal con un monto reducido que busque ser complementado con otros ingresos provenientes de los demás pilares.

Las pensiones otorgadas bajo el pilar cero suelen ser por montos de subsistencia, no únicamente por que su objetivo es aliviar la pobreza extrema sino además para evitar generar incentivos a la no contribución al resto de pilares.

El punto clave en el pilar cero, al ser no contributivo, tiene que ver con su sostenibilidad financiera a largo plazo, relacionando para ello de manera adecuada las fuentes de ingreso permanentes con las proyecciones demográficas del número de pensionistas, los montos estimados de pensiones futuras y los cambios esperados en las expectativas de vida.

El pilar uno hace referencia a un plan nacional de pensiones administrado por el Estado, típicamente del tipo beneficio definido, en el que la pensión es fija en una o varias escalas, o de contribución nocional definida, donde las pensiones guardan relación directa con los aportes, pero no se encuentran financiadas al ser del tipo *pay as you go*, donde el financiamiento proviene de los aportantes al sistema cuyos aportes son utilizados para pagar las pensiones de los jubilados actuales con la promesa implícita que sus pensiones serán financiadas por los aportantes del futuro. Sin embargo, en muchos casos estos aportes no son suficientes, aportando el Estado las diferencias con cargo al presupuesto general.

Este pilar se encuentra dirigido al sector formal de la economía, trabajadores asalariados dependientes o independientes que aporten un porcentaje de sus ingresos.

Debido a las proyecciones demográficas de inversión de las pirámides poblacionales y de envejecimiento poblacional, este pilar no suele ser recomendado, utilizándose más bien para administrar los costos de transición, es decir la deuda actuarial que este pilar tenga comprometida a través de los derechos adquiridos por los aportantes, recomendándose el cierre de nuevos ingresos a este pilar y la administración de los costos de transición, mientras se jubilan los que quedan en el pilar uno.

Entre las principales medidas de administración del costo de transición se encuentran la aplicación de reformas paramétricas, el endeudamiento soberano y la asignación de partidas específicas del presupuesto general.

El pilar dos hace referencia a los planes de pensiones que se encuentran totalmente financiados y respaldados por activos financieros; suelen ser de contribución definida, donde la pensión no está determinada ex ante y será resultado del monto aportado y su rendimiento; o de beneficio definido, donde se contribuye variablemente hasta logar un objetivo de fondo o pensión.

Los ejemplos típicos son los planes ocupacionales privados, administrados por los empleadores en conjunto con administradores profesionales de fondos, o los planes gestionados por las Administradoras de Fondos de Pensiones. Ambos casos se encuentran regulados por el Estado y la participación en estos planes suele ser obligatoria.

Este pilar se encuentra dirigido al sector formal de la economía: trabajadores asalariados dependientes o independientes que aporten un porcentaje o un monto fijo de sus ingresos.

El objetivo de este pilar es generar los ahorros para permitir un ingreso que pueda suavizar la curva de consumo en la vejez.

El pilar tres hace referencia a los planes de pensiones de ahorro voluntario, individual o colectivo, de contribución definida, totalmente financiados y con respaldo en activos financieros. También pueden ser planes ocupacionales, total o parcialmente financiados mediante la promesa de aporte del empleador. Pueden ser de contribución definida o beneficio definido.

El objetivo de este pilar es permitir un fácil acceso al ahorro previsional a los trabajadores independientes y al sector informal de la economía, así como constituir una fuente adicional de ahorro complementaria a los otros pilares.

Los Gobiernos suelen fomentar el ahorro previsional en este tipo de planes mediante incentivos tributarios y contribuciones

de emparejamiento o *matching contributions*. Estos incentivos tributarios son una herramienta importante de política para fomentar el acceso a las pensiones y mejora de estas.

El pilar cuatro hace referencia a todas las demás fuentes de ingresos en la vejez, provenientes tanto de otro tipo de programas de asistencia social como del apoyo familiar, ahorros personales, activos financieros o no financieros generadores de rentas, por ejemplo alquiler de vivienda, hipoteca revertida, entre otros.

En el gráfico 05 se puede ver cómo los cinco pilares conforman cuatro capas o niveles que son complementarios entre sí.

Gráfico 05: Los cinco pilares de pensiones del Banco Mundial

Pilar tres	Ahorro voluntario para incrementar pensión o acceder al sistema
Pilar uno o dos	Ahorro obligatorio en base a ingresos
Pilar cero	Pensiones no contributivas de asistencia social al adulto mayor
Pilar cuatro	Otros programas de asistencia o de auto-apoyo

Elaboración propia.

El diseño específico de combinación de pilares para un sistema de pensiones nacional y la importancia relativa que se otorgue a cada uno de ellos es variable para cada país en función de la situación de la que este parta así como de los objetivos que se

pretendan cumplir, los cuales deben tomar en cuenta una serie de criterios primarios, entre los que se cuentan suficiencia, asequibilidad, sostenibilidad, equidad, previsibilidad y solidez.

La suficiencia se encuentra referida a la capacidad de que el sistema de pensiones cumpla con los objetivos de otorgar una pensión que sea suficiente para cumplir con las metas de reducción, mitigación o eliminación de la pobreza extrema en la vejez, para el caso del pilar cero, a la vez que cumpla con las metas de suavización de la curva de consumo entre las etapas de vida activa laboral y de jubilación, para el caso de los demás pilares.

La asequibilidad está relacionada con que el sistema de pensiones que se diseñe sea alcanzable financieramente para quienes lo sostendrán con sus aportes, es decir el Estado, los empleadores, los trabajadores o una combinación de estos.

La sostenibilidad tiene que ver con la capacidad del sistema para mantenerse financieramente viable durante un largo horizonte de tiempo. No es inusual que para evaluar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones se efectúen proyecciones que abarquen periodos de cien años.

La equidad se encuentra relacionada a la característica del sistema de proveer a los individuos el mismo beneficio para un mismo nivel de contribución sujeto a los mismos parámetros de tiempo y características del programa.

La previsibilidad hace alusión a que los parámetros y beneficios del sistema de pensiones se encuentren claramente definidos en un marco legal que esté blindado de las discrecionalidades políticas. La previsibilidad también se refiere a que tanto los ahorros pensionales como los beneficios que se otorguen, se mantengan en un rango razonable de poder adquisitivo aun considerando los efectos de variaciones en las tasas de inflación, salarios e interés, así como aumentos en las cifras de longevidad.

Finalmente, la solidez se refiere a la capacidad del sistema de pensiones de poder resistir fuertes cambios en las condiciones económicas, demográficas y políticas.

1.9 Desafíos actuales de los sistemas de pensiones

Habiendo en las páginas precedentes revisado brevemente algunos aspectos de la historia de las pensiones, sus desarrollos y evolución, sus principios básicos, sus errores y enseñanzas así como los más recientes desarrollos; el objetivo del presente tema es dar una breve mirada hacia el futuro, tratando de identificar algunos de los principales retos que enfrentan hoy los sistemas de pensiones en el mundo, en el cual Perú no representa una excepción.

Entre estos principales retos y características podemos mencionar a los siguientes:

- Incentivos del Gobierno vs. necesidades de la población: el incentivo de los políticos y gobernantes de turno a legislar basándose en beneficios inmediatos en el corto plazo descuidando beneficios mucho más sustanciales en el largo plazo y muchas veces generando perjuicios en él.
  En esta categoría también se encuentra el incentivo por parte de los gobernantes a evitar ajustes en el sistema de pensiones, que si bien son necesarios para el bienestar futuro, son también de impacto negativo en el momento de su aplicación, pero con amplios beneficios en el largo plazo.

- Envejecimiento de la población: el envejecimiento de la población trae como consecuencia el desfinanciamiento estructural de los sistemas de reparto o grandes ajustes en estos, con el consiguiente perjuicio de los trabajadores aportantes o jubilados pertenecientes a este tipo de sistemas. Lo que funcionó en el siglo XIX y primera mitad del XX, no funciona igual en el siglo XXI, un mundo con una nueva demografía, opuesta a la de siglos anteriores.

- Informalidad en las economías: la informalidad prevaleciente en las economías se extiende hacia la informalidad en los mercados laborales, la cual tiene como uno de sus efectos la baja cobertura de los sistemas tradicionales de pensiones, diseñados basándose en el aporte a partir de descuentos en salarios de trabajadores formales.

- Desempleo, tránsito entre formalidad e informalidad, no obligatoriedad de aportes por parte de trabajadores independientes, lagunas previsionales y baja densidad de cotización: estar fuera del mercado laboral formal asalariado es estar prácticamente fuera del sistema de pensiones, ya sea por haber transitado desde el sector formal al informal, por encontrarse en situación de desempleo o inactividad o por haber elegido no aportar al sistema de pensiones.
  Los periodos de no aporte impactan en las pensiones, sobre todo de los más jóvenes, que justo son los más afectados por los actuales elevados índices de desempleo.

- Bajas tasas de interés en los mercados financieros por prolongados periodos de tiempo: como respuesta a la grandes crisis financieras que sacudieron al mundo a fines de la primera década del siglo XXI y comienzos de la segunda, los bancos centrales de las principales economías del mundo desarrollado implementaron políticas monetarias expansivas que implicaron niveles históricamente bajos de tasas de interés de referencia, las cuales vienen prolongándose por casi una década. Los activos de los fondos de pensiones tienen un componente importante de sus inversiones en instrumentos de renta fija, los cuales, al redituar bajas tasas de interés, afectan el crecimiento de los fondos que financian las pensiones.

- Expectativas mayores a la realidad: el bajo monto de aportes, las lagunas previsionales, las tasas de interés a nivel mundial en mínimos históricos por un prolongado periodo de tiempo y la temprana edad de jubilación en relación con las expectativas de vida, generan tasas de reemplazo en promedio de entre 33% y 66%, las cuales se encuentran en línea con las cifras históricas y consideradas adecuadas por el Banco Mundial, pero por debajo de las expectativas de la población, la cual espera tasas de reemplazo de entre 70% y 100% sin tomar en consideración los aportes que haya efectuado, tanto en monto de dinero como en cantidad de años.

- Desinformación, miopía previsional y descuento hiperbólico: es amplio y generalizado el desconocimiento y desinformación, por parte de un segmento importante de la población, acerca del funcionamiento y características de los sistemas de pensiones, lo que lleva al rechazo de estos por parte importante de la población, que se mantiene al margen de este. Lo cual, sumado a la miopía previsional y descuento hiperbólico, es decir tendencia a preferir el consumo presente minimizando las necesidades futuras al ser percibidas como muy lejanas e inciertas, genera un menor ahorro previsional y menores pensiones futuras por lo tanto.

1.10 Lecciones aprendidas del repaso histórico

Hasta aquí, y luego de este breve repaso histórico y retos de la actualidad, ya podemos vislumbrar factores comunes o regulares que han tenido o tienen los sistemas de pensiones mencionados, independientemente del país, la época, tendencias políticas o situación económica:

- El objetivo de proveer aseguramiento ante los riesgos económicos vinculados a la incapacidad para laborar (invalidez); a la longevidad (renta vitalicia); y a la muerte del proveedor familiar (viudez o sobrevivencia), con el objetivo de, con dicho aseguramiento, disminuir el riesgo de pobreza o suavizar la curva de consumo.

- La obligatoriedad del aporte y participación en los distintos sistemas de pensiones, presente en la actualidad en prácticamente casi todos los países a nivel mundial. Esta obligatoriedad ha sido desarrollada como resultado de las experiencias de baja participación en los sistemas de pensiones voluntarios, explicada en gran parte por la miopía previsional, es decir la tendencia del comportamiento humano caracterizada por visualizar la vejez como algo muy lejano, minimizando además los efectos de reducción de capacidades funcionales; y el descuento hiperbólico, es decir la tendencia del comportamiento humano que valora de forma inconsistente las recompensas al compararlas en distintos periodos de tiempo, generando la sobrevaloración del presente en relación con el futuro.

- En todos los sistemas de todas las épocas y culturas, el factor clave y central ha sido siempre el financiamiento actuarial de las pensiones, relacionando los ingresos y egresos del fondo a largo plazo.

Los ingresos se han financiado mayormente a través de impuestos o aportaciones del Estado, empleador y trabajador, así como rendimiento de las inversiones de los fondos de pensiones.
Mientras que los egresos se han constituido principalmente por el pago de pensiones y el uso de fondos en obras públicas u otros fines no pensionarios.
Los sistemas que han descuidado el equilibrio o superávit actuarial, ya sea actuando directamente con criterios políticos no técnicos o dejando de actuar frente al cambio demográfico, han terminado entrando en serias dificultades, que han finalizado generando fuertes ajustes perjudiciales para los pensionistas o la extinción total de los fondos de pensiones.

- Algunos importantes errores cometidos en el pasado que han llevado al desfinanciamiento de los fondos de pensiones y hasta su extinción, siendo los grandes perjudicados los pensionistas:
    - Decisiones políticas y no técnicas en cuanto al monto de aportes y pensiones, así como en cuanto al uso de fondos de pensiones para otros fines no pensionarios.
    - Establecimiento de tasas de reemplazo elevadas, que no guardan relación con los años de aportes, el monto aportado y los años de duración del cobro de jubilaciones.
    - Edades de jubilación que no guardan relación con los años y montos de aportes en comparación con las expectativas de vida de la población.
    - Insuficiente o inexistente difusión adecuada de educación previsional.

Asimismo podemos vislumbrar tres principios básicos a partir de la revisión de la historia, especialmente tomando en consideración lo que funciona o funcionó bien y también lo que funcionó mal, a veces de manera repetida.

Estos tres principios básicos los podemos agrupar en: diseño del sistema de pensiones, regulación y supervisión del sistema y administración de los recursos y las pensiones:

- Diseño de un sistema unificado de pensiones basado en un criterio multipilar, de tal forma que aborde la situación de pobreza del segmento de la población que no puede acceder a un sistema de aportes para una pensión, a la vez que incentive un esquema de aportes obligatorios de capitalización individual y uno de aportes voluntarios que permita acceder al sector informal al sistema previsional, y que evite en su diseño sistemas de reparto con beneficio definido, los cuales no concuerdan con la realidad actual, las proyecciones demográficas futuras y generan la necesidad de continuas reformas paramétricas en perjuicio de sus pensionistas.

- Tanto la supervisión del sistema de pensiones como el establecimiento de fórmulas automáticas para definir parámetros como edades de jubilación, tasas de aporte, tiempos de aportes, monto de las pensiones o incrementos de estas, ya sean las de subsistencia en el pilar cero, los rangos de pensiones en el pilar de reparto (pilar uno), las pensiones mínimas en el pilar dos o cualquier otro tipo de pensión cuyo monto se defina por norma, sean efectuados por una institución técnica independiente, que no se vea influenciada por incentivos a obtener votos electorales por parte de la población y que considere criterios técnicos de proyecciones inflacionarias, laborales, presupuestales, demográficas y actuariales; enmarcadas en la búsqueda de un

sistema con elevada cobertura, solidez institucional, pensiones adecuadas así como viabilidad y sostenibilidad financiera de largo plazo.

- Administración del sistema de pensiones efectuada por instituciones especializadas y de forma independiente al tesoro público, de tal manera que no se presenten incentivos a la inversión en instrumentos del mismo Estado o el uso directo en obras públicas no rentables para los afiliados al sistema; adicionalmente para que el Estado pueda cumplir de mejor manera su rol como proveedor tanto de pensiones no contributivas de subsistencia focalizadas en los segmentos más pobres, como de complementos para pensiones mínimas e incentivos para el incremento de estas y la pertenencia al sistema de pensiones, apuntando con ello al aumento de la cobertura.

Capítulo 2: Diagnóstico general de principales aspectos del sistema previsional peruano

2.1 Diagnóstico de principales aspectos previsionales

El objetivo del presente capítulo es explorar brevemente como el cambio demográfico, que viene dándose en el mundo, viene sucediendo en Perú y cómo está afectando al sistema de reparto existente en el país y administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Asimismo busca identificar de manera general y resumida cuál es la situación de la cobertura y del ahorro previsional en Perú, tanto el obligatorio como el voluntario, así como el monto de las pensiones.

Durante el desarrollo del capítulo veremos como el envejecimiento poblacional viene sucediendo en el Perú, proyectándose una aceleración de esta situación. Además veremos como el pilar uno de reparto, existente en Perú y administrado por la ONP, afectado por este cambio, enfrenta complicadas proyecciones de financiamiento futuro, encontrándose en la actualidad con un déficit entre los ingresos de los aportantes y los egresos para el pago de pensiones.

También observaremos como Perú tiene no solamente una muy baja cobertura de ahorro para las pensiones, sino que una de las más bajas de Latino América, razón explicada en gran parte por el alto grado de informalidad de la economía. Además apreciaremos la casi generalizada baja densidad de cotización, es decir la frecuencia con la que se efectúan aportes[10] y el indebido e ilegal descuento y retención, por parte de algunos empleadores, de los aportes previsionales de sus trabajadores.

A pesar de estas condiciones estructurales de bajo ahorro pensional veremos también la ausencia de estímulos tributarios

[10] Si en un año determinado corresponde efectuar 12 cotizaciones mensuales y un afiliado solamente lo hace en 6 de las 12 oportunidades, su densidad de cotización será 6 dividido entre 12 igual a 50%.

para el ahorro previsional y sorprendentemente como la legislación, que no sólo no fomenta el ahorro, lo disminuye mediante medidas populistas orientadas al corto plazo con un fuerte detrimento de las pensiones futuras.

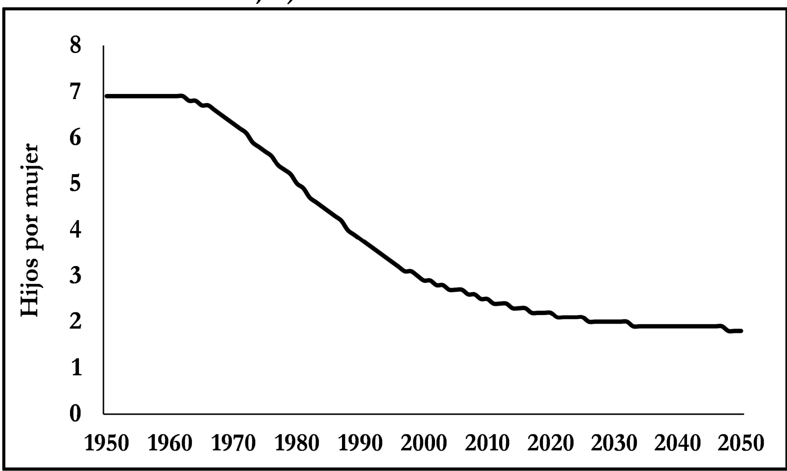
Finalmente observaremos, tanto los resultados de rentabilidad de los fondos de pensiones y como estos han podido compensar en parte las deficiencias estructurales de ahorro previsional permitiendo prácticamente duplicar el ahorro conjunto de los afiliados a este sistema, como la evolución de las pensiones promedio iniciales, tanto las del Sistema Privado de Pensiones, como las del Sistema Nacional de Pensiones.

2.2 Situación demográfica

En la primera parte hemos visto que uno de los principales hechos que vienen afectando a los sistemas de pensiones a nivel mundial es el cambio demográfico en relación con el envejecimiento poblacional, en ese sentido el objetivo del presente subcapítulo es revisar brevemente cómo está Perú en cuanto al cambio demográfico que incide sobre los sistemas pensionarios.

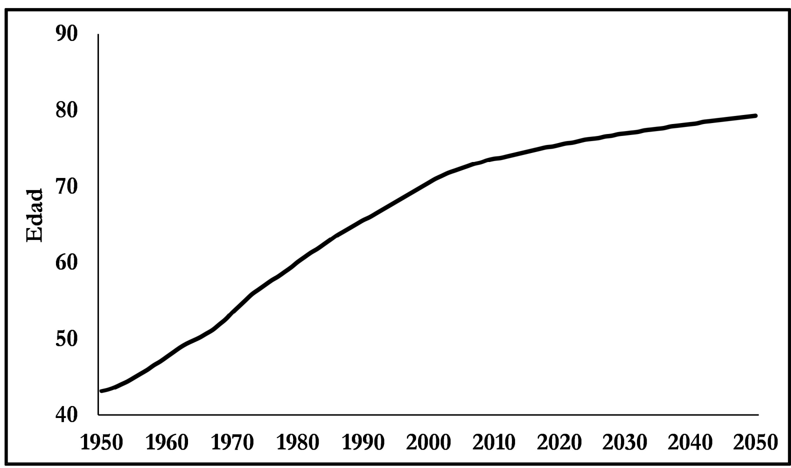
Particularmente nos enfocaremos en cómo se encuentra cambiando la proporción de adultos mayores en relación a la población en edad de trabajar. Asimismo pondremos atención en el cambio que se está dando en las expectativas de vida, particularmente en las de la población de adultos mayores; en ambos casos revisaremos el impacto que estos cambios generan.

Gráfico 06: Tasa global de fecundidad en Perú (hijos por mujer) 1950-1955 a 2045-2050



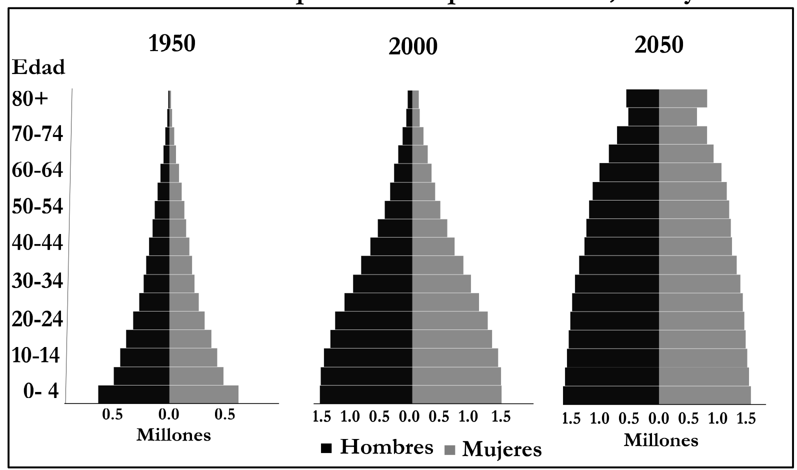
Fuente de datos: (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, 2009).
Elaboración propia.

Gráfico 07: Esperanza de vida al nacer en Perú (en años) 1950-1955 a 2045-2050



Fuente de datos: (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, 2009).
Elaboración propia.

Gráfico 08: Pirámide poblacional peruana 1950, 2015 y 2025



Fuente de datos: (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, 2009).
Elaboración propia.

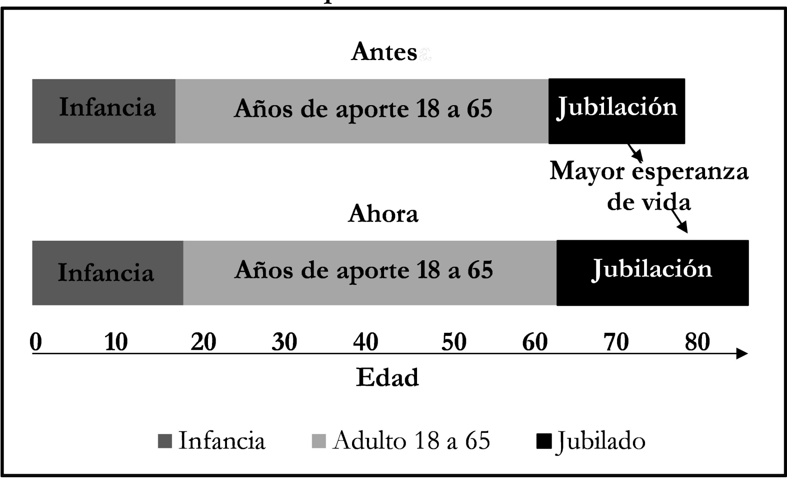
Perú no es ajeno al cambio demográfico que viene ocurriendo en el mundo, así la tasa de fecundidad viene disminuyendo de manera importante, tal como se puede apreciar en el gráfico 06, en el que se ve como el promedio de hijos por mujer ha descendido de alrededor de siete hace unas pocas décadas a un nivel cercano a dos actualmente y proyectándose que la disminución continúe.

Mientras que las expectativas de vida vienen aumentando, tal como se aprecia en el gráfico 07, en el que se observa como la esperanza de vida al nacer se ha incrementado desde poco más de 40 años hace unas pocas décadas hasta el actual nivel de aproximadamente 74 años, esperándose continúe el incremento durante los años venideros.

Con lo cual, tomando en cuenta ambos factores, las pirámides poblacionales vienen invirtiéndose, es decir adelgazándose en su base y engrosándose en las partes media y alta, tal como es posible apreciar en el gráfico 08 que muestra las pirámides poblacionales de Perú en 1950, la actual de 2015 y la proyectada para 2025.

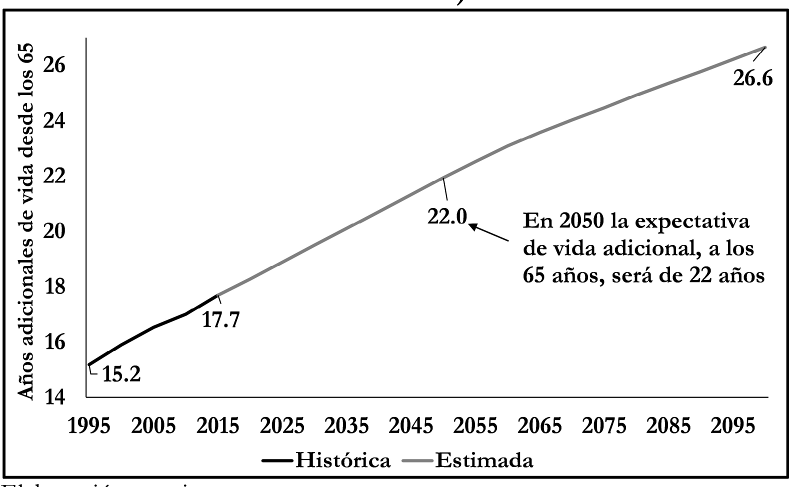
Este cambio y su evolución traen como consecuencia el efecto que en los sistemas de reparto, tipo el administrado por la ONP, tienda a darse en algún momento que cada vez sean proporcionalmente menos personas jóvenes para financiar las pensiones de cada vez más personas mayores. Por si fuese poco, el problema se agrava aún más, pues esa mayor cantidad de pensionistas vive más años, lo cual es una buena noticia, pero mala para los sistemas de pensiones, pues son más años durante los cuales deben financiarse pensiones. Esta condición puede graficarse en la figura que se observa en el gráfico 09, en el que se aprecia como los mismos años de aporte deben ahora financiar una pensión por mucho más tiempo.

Gráfico 09: Años de aporte vs. años de jubilación por cambio en esperanza de vida



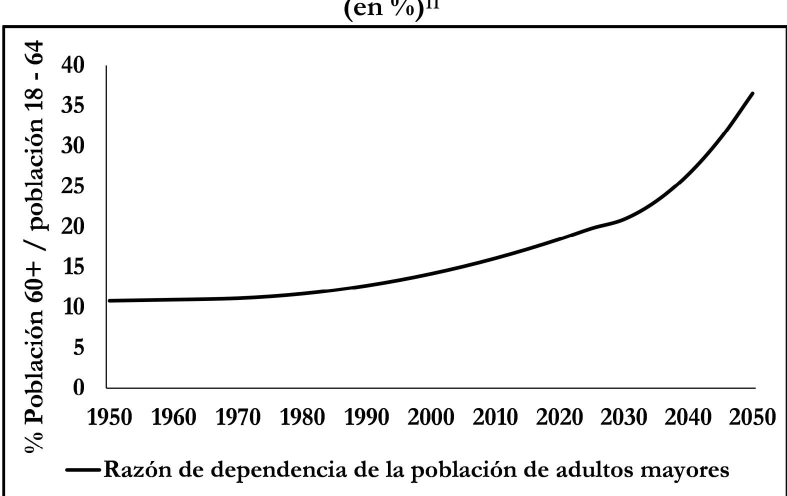
Elaboración propia.

Gráfico 10: Expectativa de vida en Perú a los 65 años (en años adicionales)



Elaboración propia.
Nota: desde 2015 estimación a partir de datos obtenidos de (Naciones Unidas, 2015).

Gráfico 11: Razón de dependencia de adultos mayores en Perú (en %)[11]



Fuente de datos: (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, 2009).
Elaboración propia.

Adicionalmente al mayor tiempo que deben ser financiadas las pensiones con el ahorro efectuado durante la vida laboral, está el efecto de la mayor proporción de adultos mayores, de 65 a más años, con respecto a la menor proporción de pobladores en edad de trabajar, actualmente 18 a 64 años. Esta relación es conocida como el ratio de dependencia de adultos mayores.

En el gráfico 11 se puede apreciar como dicha relación viene evolucionando en Perú y sobre todo cuál es su proyección, la cual, a partir de inicios del siglo XXI viene aumentando a pasos cada vez más acelerados.

---

[11] La razón de dependencia de adultos mayores se refiere al porcentaje que la población de personas mayores de 65 años representa con respecto a la población con edades entre 18 y 64 años. En el caso del gráfico de ha calculado para 60 años por disponibilidad de datos, sin embargo para 65 años la razón es muy similar.

En resumen, Perú no es ajeno a los cambios demográficos que se han dado y continúan dándose en el mundo. Así, ha bajado la tasa de fecundidad a la vez que ha aumentado la esperanza de vida, lo cual ha llevado a que se esté produciendo la transformación de la pirámide poblacional desde una forma piramidal hacia una forma de rombo con la punta superior más alargada.

Estos cambios demográficos que se están dando en Perú tienen un profundo efecto en los sistemas de pensiones, principalmente en los sistemas tipo de reparto, y no deben de pasarse por alto en el diseño de reformas al sistema previsional.

2.3 El sistema de reparto ante el cambio demográfico

El presente subcapítulo tiene como objetivo dar un breve vistazo al Sistema Nacional de Pensiones administrado por la ONP, enfocado principalmente en las reformas paramétricas que han sido necesarias efectuar ante el creciente déficit de las proyecciones actuariales, así como en el balance entre ingresos por recaudación y pago de pensiones.

Cada vez menos ingresos (aportantes) en relación con cada vez más egresos (pensionistas) llevan a un mayor déficit en los sistemas de reparto, el cual puede ser temporalmente aliviado por el ingreso de nuevos afiliados en la base de la pirámide, pero dadas las condiciones de tasa de fecundidad que vienen observándose desde hace ya décadas, tarde o temprano, estos ingresos de afiliados no serán suficientes para cubrir los déficits y el problema entonces será mayor aun, pues los que ingresaron se convertirán en pensionistas.

Ante este escenario la ONP se ha visto obligada a aplicar reformas paramétricas (Bernal, Muñoz, Perea, Tejada, & Tuesta, 2008) para paliar estos efectos, como el alza, efectuada en 1992, de los años de aportes requeridos para tener derecho a una pensión desde 13 y 15 años para hombres y mujeres respectivamente hasta 20 años. Cabe resaltar que hoy muchos aportantes llegan a los 65 años sin poder acreditar o sin haber aportado los 20 años mínimos exigidos, con lo que no reciben pensión alguna ni les son devueltos sus aportes, a pesar de haber aportado en algunos casos por periodos cercanos a los 20 años.

Los aportantes del sistema de reparto que llegan a la edad de jubilación con menos de 20 años de aporte acumulado tienden a ser las personas menos calificadas laboralmente y de menores ingresos, que no alcanzaron a aportar los 20 años mínimos exigidos porque salieron constantemente del mercado laboral formal. El dinero que aportaron se destina a pagar pensiones de

personas que sí aportaron por más de 20 años, las que, generalmente, son personas de mayores ingresos, con lo que se da un subsidio cruzado regresivo desde afiliados de menores ingresos hacia aquellos con mayores ingresos.

Otra de las reformas paramétricas aplicadas ha sido la del incremento en 1995 de la edad de jubilación desde 55 y 60 años para hombres y mujeres respectivamente hasta 65 años.

También han sido ajustadas las fórmulas de cálculo de la pensión máxima desde ocho salarios mínimos, actualmente S/ 6 800, hasta un monto fijo de S/ 857, es decir, las pensiones máximas han sido reducidas en 87.4% con respecto a lo que serían sin el ajuste efectuado.

La tasa de aporte también ha debido de ser aumentada, en 1968 sube de 3% a 6%, en 1975 sube de 6% a 7.5%, en 1985 aumenta de 7.5% a 9%, en 1995 sube de 9% a 11%, y luego en 1997 vuelve a ser aumentada de 11% a 13%.

Con respecto al cálculo del monto de las pensiones, estas se vienen reduciendo de forma programada y de manera sustantiva. Actualmente la pensión se calcula como un porcentaje de la remuneración de referencia más un 2% por año adicional aportado luego de los 20 años. El porcentaje multiplicador de dicha remuneración de referencia, es decir la tasa de reemplazo, se está reduciendo en etapas desde 50% a 45%, 40%, 35% y 30%. Lo cual significa que se está efectuando una reducción de 40% en el monto de las pensiones.

Con respecto al establecimiento de la remuneración de referencia, se ha aumentado el tiempo para considerar el promedio de estas, desde el rango de últimos 12 a 48 meses hasta 60 meses, con lo cual ingresan a la fórmula periodos más antiguos, a nivel consolidado de menor monto, con lo cual se reduce también la pensión de esta manera.

Si bien estas reformas paramétricas aplicadas ayudan a reducir el déficit actuarial, aún se está bastante lejos de la solución definitiva. Las proyecciones actuariales para la ONP muestran

que cada vez será mayor la carga de deuda que indirectamente asumen los peruanos contribuyentes de impuestos, sean o no afiliados a la ONP. Actualmente hay 9.3 peruanos en edad de trabajar por cada mayor de 65 años, se espera que en 2050 sean sólo 3.8. Además se prevé que para 2050 la esperanza de vida aumente en 5 años más respecto a la actual.

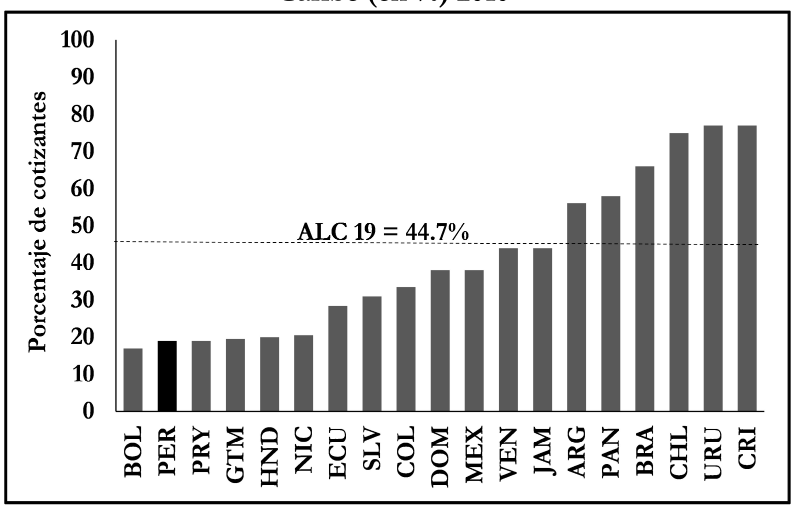
Hoy en día la recaudación de la ONP no alcanza para cubrir las pensiones que paga ascendientes a 4.7 mil millones de soles anuales, pues recauda 3.2 mil millones de soles anuales y el Estado tiene que desembolsar la diferencia de 1.5 mil millones de soles con recursos del tesoro público, el cual es financiado con los impuestos que pagan todos los peruanos.

Necesariamente se deberán contemplar la continuación de más ajustes o reformas paramétricas, con el consiguiente perjuicio para los pensionistas, o el eventual cierre del ingreso de nuevos aportantes a la ONP.

2.4 Situación de la cobertura pensional

También vimos en la primera parte que otro de los principales temas que vienen afectando a los sistemas de pensiones a nivel mundial es la baja cobertura, es decir la proporción de la población que accede a una pensión presente o futura, ya sea como aportante o como jubilado. En ese sentido el objetivo del presente subcapítulo es evaluar cómo está Perú en cuanto a los principales indicadores de cobertura, tanto pasiva como activa[12] y las posibles causas que expliquen que dicha cobertura se encuentre en determinado nivel.

Gráfico 12: Cotizantes sobre ocupados en América Latina y el Caribe (en %) 2010



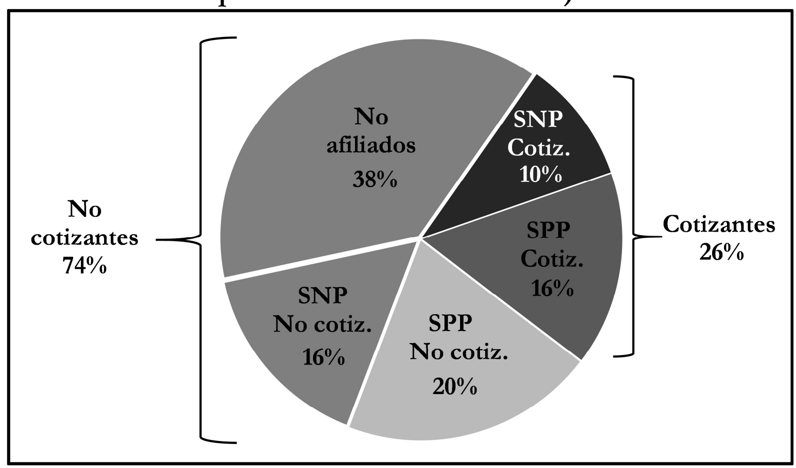
Fuente: (Bosch, Melguizo, & Pagés Serra, 2013).

[12] Cobertura pasiva se refiere al grado de inclusión de la población que se encuentra aportando a un sistema de pensiones; mientras que cobertura activa se refiere al grado de inclusión en el sistema previsional como beneficiarios de una pensión.

De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, Perú cuenta con una de las peores situaciones en América Latina y el Caribe en cuanto a cobertura pasiva, es decir la proporción de la población económica activa (PEA) ocupada que cotiza en un sistema de pensiones, tal como se puede apreciar en el gráfico 12.

Si bien más de 50% de la PEA se encuentra afiliada a un sistema de pensiones, alrededor de 60% de estos afiliados no efectúa aportes, ya sea porque han dejado de laborar, porque son trabajadores formales independientes no obligados a ahorrar cotizando para su pensión o porque han pasado al sector informal. Esta situación puede apreciarse en el gráfico 13 que muestra las proporciones de la PEA que no aportan a un sistema de pensiones y las que sí lo hacen.

Gráfico 13: Cobertura del sistema previsional peruano (en % de población económica activa)



Fuente de datos: (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, 2015), (Oficina de Normalización Previsional - ONP, 2016), (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2000 a 2016).
Elaboración propia.
Nota: datos a diciembre de 2015.

Esta situación no deja de ser preocupante, pues alrededor de 80% de la población peruana en edad de trabajar no está ahorrando en un sistema previsional que le permita recibir una pensión adecuada más adelante.

En el gráfico 14 puede apreciarse la complicada situación que muestra Perú tanto en términos absolutos como comparativamente frente a otros países de la región.

Gráfico 14: Adultos de 65 años y más sin pensión contributiva adecuada en 2050 (en %)

Porcentaje de 65 y más sin una pensión contributiva adecuada
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
URY CHL BRA CRI PAN ARG ECU SLV DOM COL VEN PRY JAM NIC HND MEX PER GTM BOL
Rango del porcentaje de adultos, de 65 y más años de edad, sin una pensión contributiva adecuada en 2050

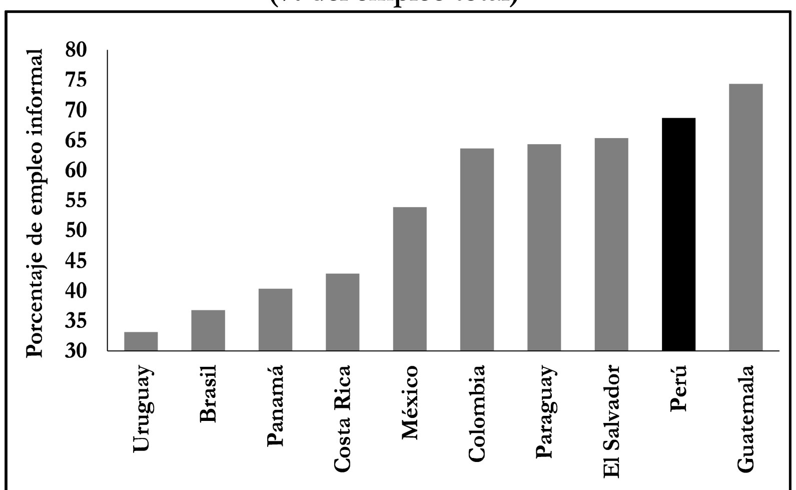
Fuente: (Bosch, Melguizo, & Pagés Serra, 2013).

Esta muy baja cobertura tiene una de sus raíces en el diseño mismo de los sistemas de pensiones, ya que estos se encuentran orientados hacia los trabajadores asalariados y dependientes del sector formal de la economía. Es decir a una fracción de los trabajadores, la cual es pequeña debido al alto grado de informalidad en el mercado laboral, el cual es reflejo de la informalidad generalizada en la economía, una de las más altas en Latinoamérica, tal como puede apreciarse en el gráfico 15.

El sistema previsional peruano, tal como está, no viene ofreciendo los atractivos necesarios para que los trabajadores informales, que representan el mayor sector del mercado laboral y que en diversas encuestas han manifestado que sí les gustaría contar con un programa que les permita construir un ahorro previsional y poder así gozar de una pensión futura, se sientan atraídos hacia una incorporación al sistema.

Decretar la obligatoriedad universal de los aportes al sistema previsional y una mayor fiscalización del cumplimiento de estos es un camino necesario a tomar y que debe hacerse, pero generar incentivos, por ejemplo Sistema de Pensiones Sociales, capital semilla, beneficios tributarios, *matching contributions*, etcétera, es otro camino adicional y paralelo que puede traer mejores resultados. Estas propuestas se detallan más adelante.

Gráfico 15: Empleo informal en Perú y en países de referencia (% del empleo total)



Fuente de datos: (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2016). Elaboración propia.
Nota: no considera actividad agrícola, datos a 2013.

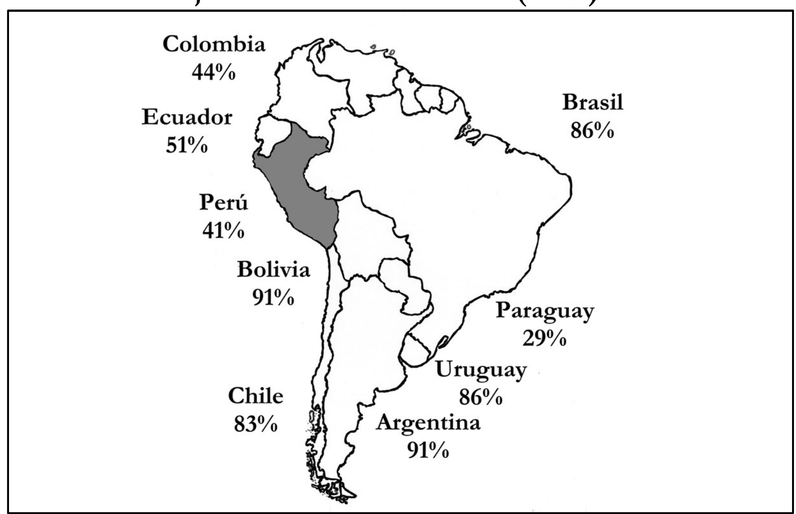
En cuanto a la cobertura activa, es decir, la proporción de la población de adultos mayores que cuenta con una pensión, se ha avanzado bastante con la implementación del programa asistencial Pensión 65, que otorga un pago bimensual de S/ 250 a los adultos mayores que no gozan de una pensión en los sistemas previsionales y se encuentran en situación de pobreza. Con la implementación y avance de dicho programa, y sin considerar la suficiencia del monto de las pensiones, la cobertura activa en pensiones de jubilación se ha incrementado de 24% a 47%, tal como puede apreciarse en la penúltima columna del cuadro 03, y comparativamente con otros países de la región en el gráfico 16 donde se aprecia el alto nivel de cobertura en Latinoamérica, sin embargo gran parte de esta se da mediante el establecimiento reciente de programas de pensiones no contributivas con montos de subsistencia.

Cuadro 03 : Cobertura previsional activa en Perú

2015	Número de pensionistas (incluye invalidez y viudez, miles)	Pensionistas / población mayor de 65 años (%)	Número de pensionistas por jubilación (miles)	Pensionistas por jubilación / población mayor de 65 años (%)	Pensión de jubilación mensual promedio (S/)
Pensión 65	483	23.6%	483	23.6%	125
ONP	539	26.4%	363	17.8%	682
AFP	158	7.7%	87	4.2%	1,091
Milit.-pol.	53	2.6%	34	1.7%	1,689
Total	**1,233**	**60.3%**	**967**	**47.3%**	**476**

Fuentes: (Caja Militar Policial, 2014), (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, 2015) (Asociación de AFP, 2015), (Oficina de Normalización Previsional (ONP), 2015)
Elaboración propia.
Notas: (1) se considera una población mayor de 65 años por 2 043 348, de acuerdo con cifras publicadas en INEI.
(2) se considera el número de beneficiarios de Pensión 65 al cierre de setiembre de 2015 y de pensionistas de la ONP al cierre de agosto de 2015

Gráfico 16: Adultos mayores de 65 años con pensión de jubilación en Sudamérica (en %)



Fuente de datos: (Rofman, Apella, & Vezza, 2013).
Elaboración de infografía: (Bossio, 2014).

2.5 Situación del ahorro previsional obligatorio

Habiendo visto la situación demográfica y la cobertura previsional, el objetivo del presente subcapítulo es repasar brevemente la respuesta a la pregunta ¿cómo se encuentra el status del ahorro previsional obligatorio en Perú?

En el caso de la ONP, si bien los egresos para el pago de beneficios son mayores a los ingresos por recaudación y el Estado viene cubriendo la diferencia, existe el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR) el cual fue creado en 1996 como un fondo de respaldo de las obligaciones previsionales de dicha entidad. A enero de 2016 dicho fondo contaba con activos por 5.6 mil millones de dólares (Oficina de Normalización Previsional (ONP), 2016) de los cuales 3.8 mil millones de dólares correspondían a los activos del portafolio administrado por el directorio del FCR y 1.8 mil millones de dólares a la valorización de acciones de Electroperú, tal como puede apreciarse en el cuadro 04.

Cuadro 04 : Asignación de activos del FCR

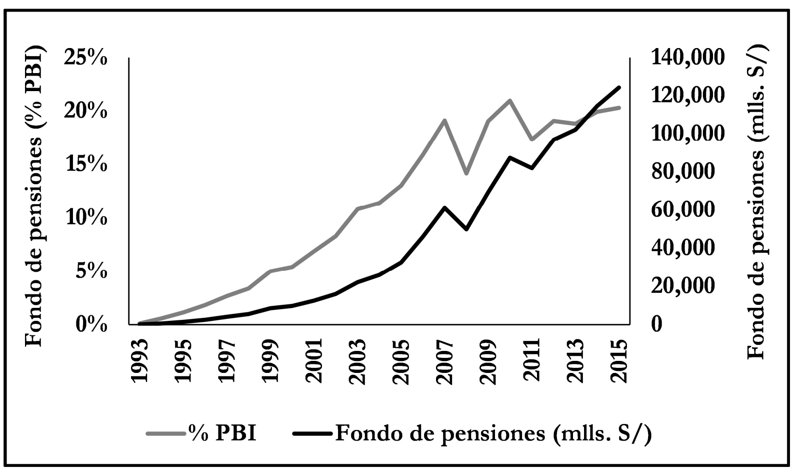
Asignación de activos del FCR (millones de dólares)	**enero de 2016**	
	3,799	**100%**
Renta fija	3,131	82.4%
Mercado local	2,504	65.9%
Mercado exterior	628	16.5%
Renta variable	301	7.9%
Mercado local	7	0.2%
Mercado exterior	294	7.7%
Activos alternativos	367	9.7%
Mercado local	288	7.6%
Mercado exterior	79	2.1%

Fuente: (Oficina de Normalización Previsional (ONP), 2016).

En el caso de los fondos de pensiones administrados por las AFP el ahorro previsional de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones ascendía a 39 mil millones de dólares en abril de 2016 (129 mil millones de soles).

Con esta cifra y transcurridos más de 22 años desde que inició operaciones el Sistema Privado de Pensiones, el ahorro acumulado de los futuros pensionistas ascendía a 20% del producto interno bruto total anual (PBI), tal como puede apreciarse en el gráfico 17 que dibuja en proporción al eje derecho la evolución del tamaño del fondo de pensiones en millones de soles y en proporción al eje izquierdo la evolución del porcentaje del PBI que este monto representa.

Gráfico 17: Evolución del fondo de pensiones administrado por el SPP



Fuentes de datos: (Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, 2015), (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2000 a 2016). Elaboración propia.

Adicionalmente el Sistema Privado de Pensiones ya ha desembolsado fondos para el pago de pensiones por más de 20 mil millones de soles.

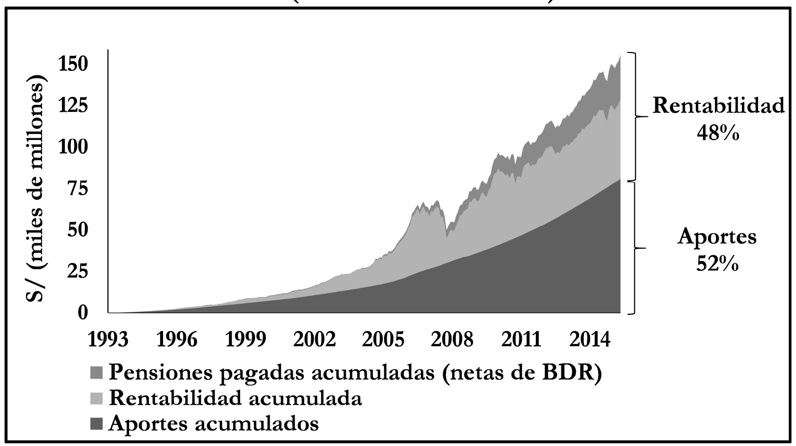
El principal elemento clave en el crecimiento de este ahorro de los trabajadores peruanos se encuentra en el diseño mismo del sistema que, al ser de contribución definida totalmente financiado, permite la inversión de los ahorros, que a su vez permite la generación de rentabilidad.

Según la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) la rentabilidad nominal anualizada del fondo tipo dos para los últimos 22 años a abril de 2016 (El sistema inicia operaciones en agosto de 1993) asciende a 11.48% en términos nominales y 7.09% descontada la inflación (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2000 a 2016).

Esta rentabilidad obtenida viene permitiendo que los fondos previsionales, aportados a sus cuentas individuales por los ahorristas afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones, en su conjunto estén camino a duplicarse.

Es decir la rentabilidad generada por las Administradoras de Fondos de Pensiones para sus afiliados es casi del mismo monto que los aportes netos ahorrados por estos, inclusive hay ocasiones en que los supera ligeramente, tal como puede apreciarse en el gráfico 18, el cual traza la evolución, en miles de millones de soles, de los aportes acumulados efectuados por los afiliados, así como la rentabilidad acumulada que forma parte de las cuentas individuales de los afiliados y expresada también en miles de millones de soles, el gráfico traza además el monto acumulado de egresos que han tenido los fondo de pensiones destinados al pago de pensiones y otros beneficios. Para efectos ilustrativos cada una de las variables mencionadas se traza en el gráfico acumulándose a partir de la variable que la precede y partiendo desde el valor de cero en el eje vertical.

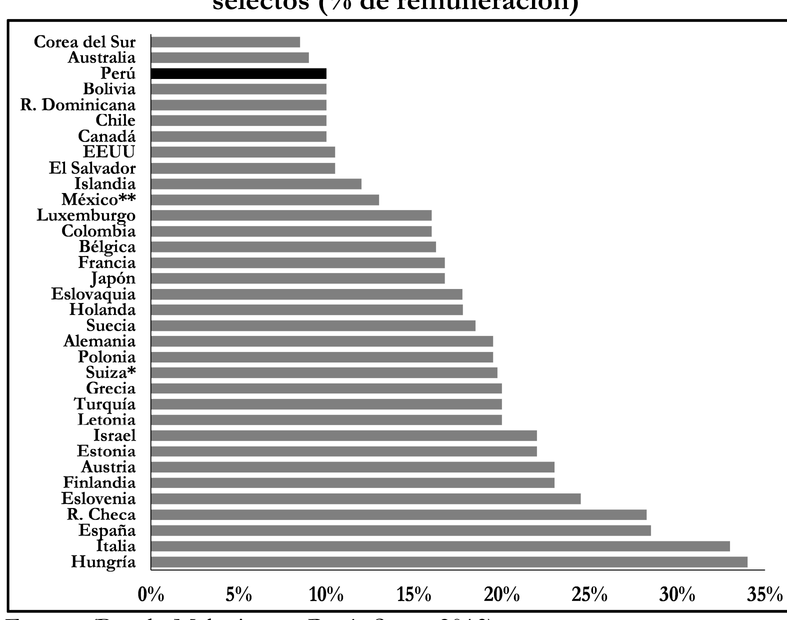
Gráfico 18: Aportes, rentabilidad y beneficios pagados por el SPP (en millones de soles)



Fuente de datos: (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2000 a 2016). Elaboración propia.
Nota: datos a abril de 2016

Sin embargo, a pesar de los buenos resultados obtenidos con las inversiones de los fondos de pensiones, el ahorro acumulado se está afectando por una serie de factores. El primero, lo hemos revisado líneas antes, sólo una parte de trabajadores ahorra en el sistema de pensiones. El segundo tiene que ver con la tasa de aporte, pues actualmente se destinan sólo el 10% de los ingresos brutos en planilla al ahorro para la futura pensión, nivel bastante bajo, no solamente comparado con los niveles de aporte a nivel internacional (ver gráfico 19), sino también desde la perspectiva actuarial, pues si en teoría un trabajador aporta desde los 25 hasta los 65 años, habrá aportado el 10% de sus ingresos durante 40 años. En términos sencillos habrá aportado el ingreso de 4 años (10% de 40 años). Luego de jubilarse a los 65 años y de acuerdo con las esperanza de vida a esa edad, posiblemente tenga 20 años más de vida, 5 veces más que el ahorro efectuado.

Gráfico 19: Tasas de aporte en sistemas de pensiones de países selectos (% de remuneración)



Fuente: (Bosch, Melguizo, & Pagés Serra, 2013).
Notas: *La tasa de contribución a los planes de pensiones profesionales obligatorios varía a través de los grupos de edad, desde el 7% entre los 25 y 34 años al 19.75% después de los 55 años.
**Las cifras para México son del ISSSTE e incluyen las contribuciones estatales y la cuota social para los trabajadores con un salario de tres RMV.

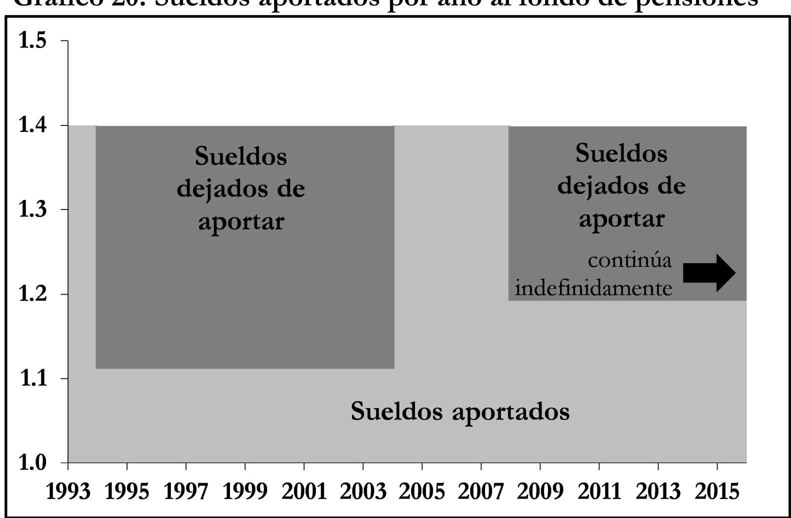
Otro factor que ha afectado el ahorro para las pensiones ha sido la reducción tanto en la tasa de aporte como en los conceptos remunerativos que se encuentran sujetos a la aportación a los fondos de pensiones.

Tal como puede apreciarse en el gráfico 20, desde 1995 hasta 2005 se redujo la tasa de aporte desde 10% hasta 8%, generando una pérdida de ahorros potenciales, señalada en dicho gráfico mediante la primera área sombreada en tono más oscuro. Estos sueldos dejados de aportar representan un perjuicio en las pensiones futuras.

Adicionalmente en 2009 se dispuso, de manera temporal, que las gratificaciones correspondientes a los meses de julio y de diciembre no se consideren como base para el cálculo del aporte al ahorro para las pensiones. Esta medida se promulgó con el objetivo de generar mayor disponibilidad de ingresos por parte de los trabajadores formales asalariados que reciben gratificaciones, para, mediante esta mayor disponibilidad, generar un mayor consumo presente. Es preciso recordar que un mayor consumo presente representa un menor ahorro pensional y por lo tanto una menor pensión y consumo futuro.

Finalmente, luego de sucesivas renovaciones, se terminó disponiendo que la exoneración de las gratificaciones al pago de aportes sea permanente, lo cual significó otro golpe para el ahorro de los afiliados y sus futuras pensiones, sobre todo para los más jóvenes.

Gráfico 20: Sueldos aportados por año al fondo de pensiones[13]

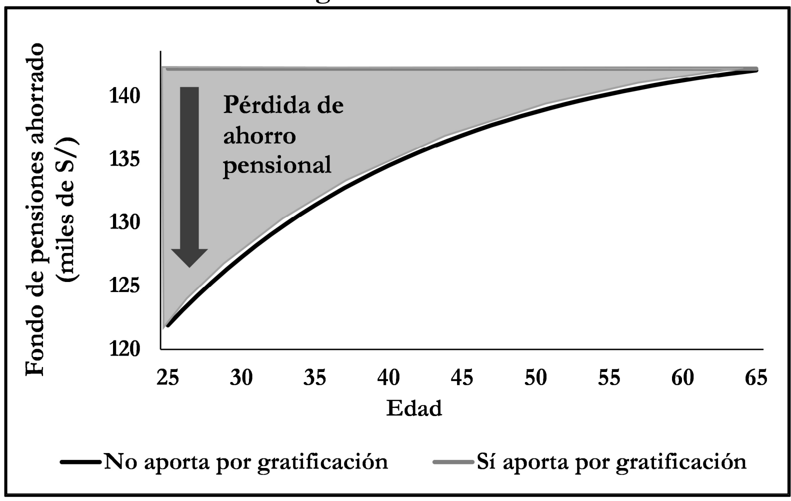


Fuente de datos: (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2000 a 2016). Elaboración propia.

[13] Con densidad de cotización de 100%.

En el gráfico 21 se aprecia como reduce la pensión el no aportar al ahorro pensional por las gratificaciones, cuanto más joven sea el afiliado mayor será la reducción que sufrirá en su futura pensión.

Gráfico 21: Pérdida de ahorro pensional por no aportar sobre gratificación



Elaboración propia.
Nota: cálculos efectuados sobre la base de afiliado desde 25 hasta 65 años, sueldo mensual S/ 1 000, densidad de cotización 70%, rentabilidad 5.5% y modalidad de comisión por flujo.

Otro problema importante que viene afectando la generación de ahorros para las pensiones es la existencia de «lagunas previsionales» que corresponden al periodo de tiempo en que una persona deja de efectuar sus aportes al fondo de pensiones, ya sea por encontrarse en etapa de desempleo o inactividad o por haber pasado a un trabajo en el sector informal.

Esta falta de aporte continuo trae importantes consecuencias negativas en el monto final de la pensión, especialmente si se deja de aportar a edades tempranas.

Actualmente poco más de 65% de los contribuyentes muestran una densidad de cotización menor a 80%, de acuerdo con cifras de la Asociación de AFP, las que pueden apreciarse en el gráfico 22 que muestra, en el cuadro de la parte superior izquierda, la densidad de cotización de los cotizantes al SPP agrupada en deciles, donde se puede observar que únicamente 26% de los afiliados muestra una densidad de cotización de 100% mientras que el resto cotiza entre 0% y 90% de las cotizaciones del año.

En el cuadro de la parte superior derecha, del mismo gráfico 22, se puede apreciar que los trabajadores de menores ingresos son los que menor densidad de cotización muestran. Mientras que en los dos cuadros de abajo se puede ver como la densidad de cotización de trabajadores independientes o por cuenta propia es mucho menor que la de trabajadores dependientes.

Gráfico 22: Densidades de cotización en el SPP

Fuente: (Asociación de AFP, 2014).

Adicionalmente, otro factor que afecta el ahorro previsional, es la retención de aportes que muchas empresas y entidades efectúan a sus trabajadores sin depositarlas luego en sus cuentas de ahorro previsional, apropiándose indebidamente de estos aportes.

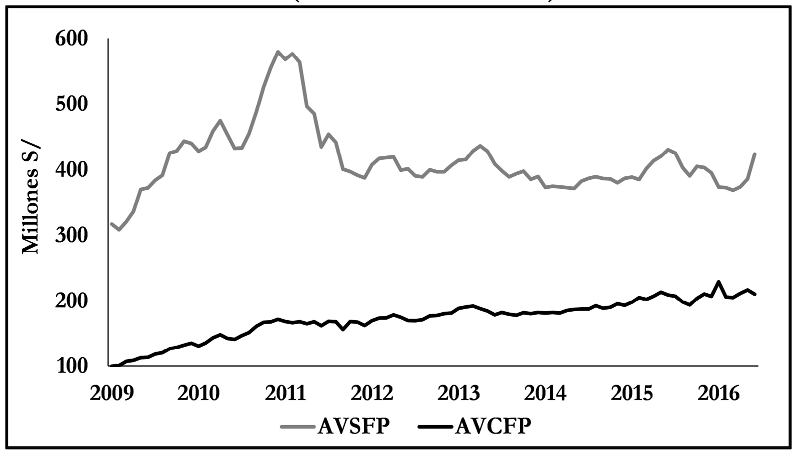
Las cifras muestran que el problema no es menor, pues cerca de 30% de los afiliados cuentan con problemas de este tipo, la deuda previsional asciende aproximadamente a 3 mil millones de soles, los cuales, con los intereses compensatorios y moratorios, se extiende hasta 20 mil millones de soles, siendo el Estado, principalmente a través de las municipalidades y otras dependencias públicas, el principal deudor.

A manera de conclusión del presente subcapítulo, si bien el ahorro previsional bordea el 20% del PBI, gran parte explicado por la rentabilidad para los afiliados generada por las Administradoras de Fondos de Pensiones, este se ve tremendamente afectado en su potencial de crecimiento tanto por la baja participación de la población en el sistema como por la baja densidad de cotización. Asimismo los cambios normativos rebajando las tasas de aporte, los montos base sobre el cual se aplican las tasas de aporte y la posibilidad de retiro de los ahorros para pensión para utilizarlos en la compra de un primer inmueble, contribuyen a la mayor reducción del ahorro potencial y efectivo para las pensiones. La apropiación de los aportes de los trabajadores por parte de algunos empleadores contribuye también a reducir el ahorro pensional. Todas estas afectaciones no tienen más que un resultado: menores pensiones para la población.

2.6 Situación del ahorro previsional voluntario

En el subcapítulo anterior hemos revisado cual es el status del ahorro obligatorio en el Perú, encontrándolo en niveles muy bajos con respecto a su potencial y al nivel que debería tener para generar adecuadas tasas de reemplazo al momento de la jubilación. También hemos mencionado anteriormente que una de las herramientas para incrementar el ahorro, y por lo tanto el monto de las pensiones que los Gobiernos suelen fomentar, es el ahorro previsional voluntario, el cual es impulsado mediante incentivos tributarios y contribuciones de emparejamiento o *matching contributions*. En ese sentido el objetivo del presente subcapítulo es revisar brevemente ¿cómo está el ahorro voluntario en el sistema previsional en Perú?

Gráfico 23: Aportes voluntarios con y sin fin previsional en el SPP (en millones de soles)



Fuente de datos: (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2000 a 2016). Elaboración propia.

Los ahorros voluntarios son mínimos en el Perú, situándose en 2015 en alrededor de 200 millones de soles los correspondientes a ahorros voluntarios con fin previsional, tal como puede apreciarse en el gráfico 23., el cual traza la evolución desde 2009 del monto acumulado de ahorro voluntario por parte de los afiliados tanto bajo la modalidad de con fin previsional como sin fin previsional.

Al respecto, la mayor parte de los ahorros voluntarios (60%) está compuesto por ahorros voluntarios sin fin previsional, es decir que pueden ser retirados en cualquier momento, con unas pequeñas restricciones en cuanto a número de retiros anuales. Quedando una fracción muy pequeña, equivalente a 0.2% del fondo de pensiones, como aporte voluntario con fin previsional. Lo cual no es deseable, pues un aporte voluntario mensual de 2% del sueldo puede incrementar la pensión en 20%[14].

Debido a la importancia del ahorro voluntario con fin previsional, en muchos países del mundo el Gobierno fomenta este tipo de ahorro. En los países de la Alianza del Pacífico, Perú es el único que no los fomenta. En el cuadro 05 se puede observar algunas características de los programas de incentivos tributarios que se aplican en los demás países de la Alianza del Pacífico. Siendo el régimen más generoso el colombiano, seguido del chileno y luego el mexicano.

[14] Supuestos: edad de afiliación 27 años, remuneración mensual S/ 1 500, tasa de aporte obligatorio 10%, densidad de cotización 100%, rentabilidad del fondo de 7% nominal anual durante todo el periodo de análisis, comisión por saldo 1.20% anual, tope de gastos de sepelio S/ 3 918, tasa de interés técnica retiro programado: 3.80%, modalidad de pensión de retiro programado sin gratificación, edad de jubilación 65 años, condición del jubilado: hombre, sano, sin beneficiarios.

Cuadro 05 : Programas de incentivos tributarios en países de la Alianza del Pacífico

	Colombia	Chile		México
		Opción B	Opción A	
Deducción sobre base imponible	100% de aportes (obligatorios, voluntarios y de fomento de construcción)	100% de aportes voluntarios	Sin deducción, Estado aporta 15% del ahorro del afiliado	100% de los aportes voluntarios
Tope deductivo	Menor entre 30% de ingresos anuales o 3800 unid. tributarias (~38 mil dólares)	600 unidades de fomento (~24 mil dólares)	Aporte estatal hasta 6 unid. tributarias mensuales (~400 dólares)	Menor entre 10% de ingresos anuales o 5 salarios mínimos anuales (~7 mil dólares)
Plazo de permanencia para conservar los beneficios	10 años, si se retira antes se paga el impuesto que correspondía	Se paga impuesto al retirar fondos, con recargo si es antes de pensionarse	Impuestos por rentabilidad y devolución de aporte estatal, si se retira	Hasta los 65 años, si se retira antes se paga el impuesto que correspondía

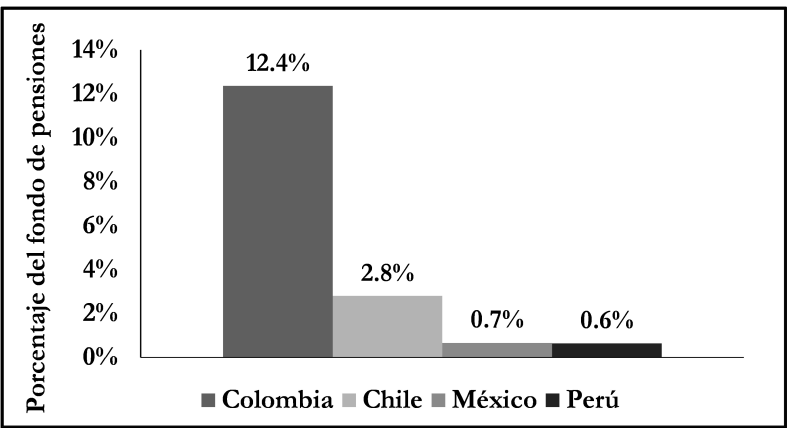
Fuentes: (Dirección de impuestos y aduanas nacionales de Colombia, 2012), (Superintendencia de Pensiones de Chile, 2008), (Servicio de administración tributaria de México, 2014).
Elaboración propia.

Las cifras de los países de la Alianza del Pacífico en cuanto a los resultados de la aplicación de programas de incentivos tributarios al ahorro voluntario con fin previsional muestran que los incentivos tributarios sí funcionan, pues tal como puede verse en el gráfico 24, a mayor incentivo, se produce un mayor ahorro voluntario[15].

---

15 Entre otros de los elementos que influyen en la decisión de efectuar aportes voluntarios con fin previsional, está la existencia de topes para determinar la base de remuneración sobre la cual se aplican las tasas de aportes al fondo de pensiones. Estos topes generan un menor nivel de ahorro y por lo tanto una menor tasa de reemplazo, lo cual es tratado de compensar mediante el ahorro voluntario.

Gráfico 24: Aportes voluntarios / fondo de pensiones en países de la Alianza del Pacífico 2015



Fuente de datos: (Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones - FIAP, 2015).
Elaboración propia.
Nota: incluye aportes sin fin previsional.

2.7 Situación del monto de las pensiones

Esta parte cuenta con el objetivo de continuar esbozando el diagnóstico general y resumido del sistema previsional peruano revisando para ello cual es el monto promedio de las pensiones que otorgan tanto el Sistema Privado de Pensiones, administrado por las AFP, como el Sistema Nacional de Pensiones, administrado por la ONP.

En los puntos anteriores hemos visto que además de una baja participación en el sistema por parte de la población laboral, debida mayormente al alto grado de informalidad presente en la economía, se presenta además una baja densidad de cotizaciones, explicada tanto por el tránsito de los trabajadores entre empleo-desempleo o formalidad-informalidad como por la retención indebida de los aportes descontados por parte de algunos empleadores; ambos factores, la baja participación en el sistema y la baja densidad de cotizaciones configuran un escenario inicial de bajo ahorro previsional.

La legislación por su parte, no solamente no ha ayudado a fomentar el ahorro previsional al no generar incentivos de subsidio o tributarios para este, sino que ha actuado inclusive en contra del ahorro previsional, rebajando la tasa de aporte por un largo periodo de tiempo, entre 1995 y 2005; rebajando la base sobre la que se aporta al anular el aporte por gratificaciones; introduciendo la comisión por flujo, la cual se carga al ahorro previsional, que son ingresos futuros, y no al salario, que es ingreso presente; y últimamente permitiendo el retiro del 25% del fondo para adquisición de un primer inmueble.

Todas estas medidas legislativas son orientadas a estimular el consumo presente en contra del consumo futuro. Lo lamentable de esta situación es que para un trabajador de 25 años cien soles dejados de ahorrar y consumidos en el presente, significan

más de mil soles que no tendrán a los 65 años[16]. Con lo cual el estímulo que se genera en el presente se termina pagando multiplicado varias veces en el futuro.

Es importante tener en cuenta que algunas de estas medidas fueron tomadas sin consenso entre los poderes del Estado, llegando inclusive el Ejecutivo a observar algunas de ellas; el Legislativo, sin embargo, las aprobó por insistencia.

Durante el proceso de aprobación se cuestionó la premura de algunos legisladores por aprobar las normas en medio de un contexto pre-electoral; adicionalmente se comentó acerca de la necesidad de estudiar técnicamente y con el debido detenimiento los efectos que una posible aprobación de estas normas pudiesen tener en el largo plazo sobre variables tan importantes como la cobertura y el monto de las pensiones; sin embargo las normas fueron rápidamente aprobadas.

En el caso de las pensiones, los efectos de determinadas medidas no pueden apreciarse en su verdadera dimensión si no son evaluados en un plazo suficientemente largo como para que abarque un ciclo laboral completo, es decir cuarenta años.

En ese sentido, los políticos que hoy siembran ilusiones no serán los que mañana cosechen las frustraciones, por ello es importante tomar en cuenta la idea de una institución técnica, independiente de incentivos electorales, que sea la que fije las normas y parámetros del sistema de pensiones, sin verse influenciada por búsquedas de popularidad o votos.

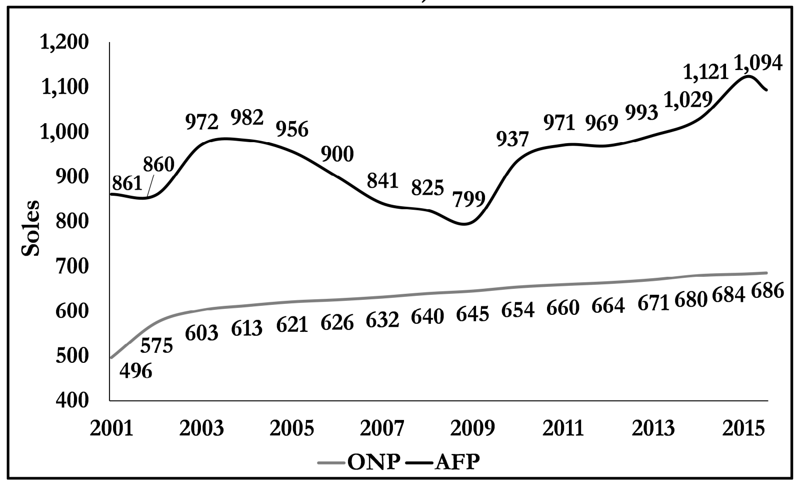
También vimos en los subcapítulos anteriores que, a pesar de la realidad de alta informalidad, bajo ahorro y Estado jugando en contra del ahorro previsional, la alta rentabilidad obtenida por la administración de los fondos de pensiones privados, que ha duplicado en casi 23 años el ahorro de los futuros pensionistas, ha permitido que el fondo de pensiones, aun teniendo sola-

---

[16] Tasa de rentabilidad anual nominal de 6%.

mente alrededor de 23 años de existencia, que corresponden recién a aproximadamente la mitad de un ciclo de vida laboral de 40 años (edades de aporte desde los 25 hasta los 65 años), haya generado los rendimientos suficientes como para ofrecer pensiones superiores a las del Sistema Nacional de Pensiones administrado por la ONP, las cuales ya superan en promedio los mil soles mensuales, según puede apreciarse en el gráfico 25, el cual compara la evolución desde el año 2001 del monto de las pensiones promedio mensuales generadas tanto por el Sistema Nacional de Pensiones como por el Sistema Privado de Pensiones.

Gráfico 25: Pensión promedio de jubilación del SPP y SNP (en soles)



Fuente de datos: (Oficina de Normalización Previsional - ONP, 2016), (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2000 a 2016).
Elaboración propia.

Los resultados que a 23 años de funcionamiento muestra el Sistema Privado de Pensiones (SPP) son evidentemente superiores a los del sistema de reparto, pues el SPP no solamente se encuentra 100% financiado, sino que sus pensiones promedio

son 64% superiores a las del sistema de reparto. Si bien aún es muy pronto para evaluar la tasa de reemplazo neta del SPP, pues aún no cumple un ciclo laboral de funcionamiento, aun así a diciembre de 2015 esta ascendía a 77.3%[17].

Sin embargo no todos pueden acceder a dicha tasa de reemplazo ya que muchos son más afectados que otros por los problemas antes descritos que limitan su ahorro previsional, además de aquellos que permanecen en el sector informal.

Es preciso recordar que la pensión obtenida, y por lo tanto la tasa de reemplazo, es decir el monto de la pensión con respecto al ingreso promedio obtenido como trabajador, está principalmente en relación directa con fundamentalmente dos variables[18], la primera es el monto que el ahorrista deposita en sus cuentas de ahorro para la pensión, a mayor ahorro, mayor pensión. Mientras que la segunda variable es el monto que la AFP genera para las cuentas del ahorrista, a través de la rentabilidad, a mayor rentabilidad, mayor pensión.

La principal razón por la que hay algunas pensiones bajas con respecto al promedio, está directamente relacionada con la primera de las variables mencionadas, es decir el ahorro que efectúa el afiliado, el cual al ser intermitente, no llega a formar un fondo que le permita disfrutar de una pensión promedio, es

[17] Pensión promedio de jubilación SPP bruta S/ 1 121, neta de aporte Essalud S/ 1 076; remuneración mensual promedio bruta Lima Metropolitana (Fuente Mintra – Encuesta de demanda ocupacional 2016) S/ 1 329, neta promedio mensual considerando dos gratificaciones S/ 1 392.

[18] En los casos en los que al afiliado se encuentre bajo el régimen de comisión por flujo. Existen además otras variables que entran en el cálculo de pensión, como tope de gastos de sepelio, tipo de cambio en el caso de pensiones en dólares, tasas de venta de compañías de seguro o de descuento AFP en el caso de retiro programado, edad, sexo y estado de salud del titular y sus beneficiarios así como número y tipo de estos, modalidad de pensión de pago, coberturas adicionales, expectativas de vida representadas en las tablas de mortalidad. Sin embargo para efectos prácticos del ejemplo las dos variables señaladas resultan significativas en la determinación final de las pensiones.

decir, ahorro bajo igual a pensión baja, ahorro alto igual a pensión alta. En ese sentido un afiliado que ahorra aportando en pocas oportunidades o que deja con frecuencia de aportar haciéndolo de manera intermitente o que no aporta durante largos periodos de tiempo, muy probablemente no podrá construir un fondo suficiente que le permita contar con una adecuada tasa de reemplazo.

Esto se puede observar en el cuadro 06, que muestra cual es la pensión y la correspondiente tasa de reemplazo para un afiliado en distintos escenarios de densidad de cotización. Claramente se puede apreciar que un mismo afiliado, con el mismo sueldo y tiempo de vida laboral, y que accede a exactamente la misma rentabilidad, obtiene pensiones muy distintas dependiendo de con qué frecuencia aporte a sus cuentas de ahorro para la pensión.

Cuadro 06 : Densidad de cotizaciones y tasa de reemplazo

Densidad de cotización	Fondo final (S/)	Pensión (S/)	Tasa de reemplazo
25%	45,289	284	24%
50%	90,578	577	49%
75%	135,868	871	75%
100%	181,157	1,165	100%

Elaboración propia.
Notas: cálculos efectuados sobre la base de afiliado desde 25 hasta 65 años, remuneración bruta inicial S/ 850 con crecimiento anual de 1.5%, remuneración final S/ 1 555, tasa de aporte 10%, modalidad de comisión por flujo, rentabilidad anual 5.5%, jubilado soltero y sano, pensionado por modalidad de renta vitalicia inmediata en soles ajustados, tasa de compañía de seguros 5.7% y tope de gastos de sepelio S/ 3 918.

Por este motivo, fomentar tanto un mayor ahorro previsional como una mayor participación en el sistema, son principios fundamentales que debe tener cualquier reforma que se efectúe sobre el sistema de pensiones. En ese sentido los estados de cuenta que se envían al afiliado pueden ser un mecanismo para indicarle a cada afiliado cual es la densidad de cotización que están teniendo, cuál es la pensión proyectada que obtendrán con esa densidad de cotización y cuál sería la pensión que obtendrían si aumentasen su densidad de cotización o sus aportes.

Por otro lado las estadísticas sobre pensiones promedio del SPP que publica la SBS deberían estar diferenciadas por tramos de cotización, de tal forma que se haga evidente que determinadas pensiones son bajas o altas porque el trabajador ahorro poco o mucho para su pensión, y así el trabajador pueda vincular aporte que efectúa con pensión que recibirá.

Un elemento adicional, que no afecta hoy las pensiones, pero lo hará en el futuro es la introducción por parte de los legisladores de la comisión por saldo, es decir que el cobro de la comisión de administración de los fondos para pensiones no se cobre como un porcentaje de la remuneración mensual del afiliado, sino como un porcentaje del fondo administrado.

Esta es otra más de las medidas orientadas a alentar consumo presente en vez de consumo futuro, es decir que el descuento por cobros de administración de fondos para pensiones no se efectúe al sueldo que se gana hoy, sino que se cargue a la pensión futura, a través de cargos en el fondo ahorrado.

El impacto de aplicar una comisión sobre el ahorro o saldo puede ser de importancia en cuanto al efecto que pueda tener en la pensión final. Continuando con el ejemplo del mismo afiliado presentado en el cuadro 06, se puede apreciar en el cuadro 07 como su pensión se reduciría en alrededor de 26% considerando que se encuentre en el esquema de comisión por saldo administrado en vez del esquema de comisión por flujo o sobre la remuneración mensual.

Cuadro 07 : Densidad de cotizaciones y tasa de reemplazo con comisión por saldo

Densidad de cotización	Fondo final (S/)	Pensión (S/)	Tasa de reemplazo	Var. % vs. comisión por flujo
25%	33,865	209	18%	-26.1%
50%	67,730	429	37%	-25.7%
75%	101,594	649	56%	-25.5%
100%	135,459	868	74%	-25.4%

Elaboración propia.
Notas: cálculos efectuados sobre la base de afiliado desde 25 hasta 65 años, remuneración bruta inicial S/ 850 con crecimiento anual de 1.5%, remuneración final S/ 1 555, tasa de aporte 10%, modalidad de comisión por saldo con nivel de 1.20% anual aplicado mensualmente, rentabilidad anual 5.5%, jubilado soltero y sano, pensionado por modalidad de renta vitalicia inmediata en soles ajustados, tasa de compañía de seguros 5.7% y tope de gastos de sepelio S/ 3 918.

Este ejemplo considera que la comisión por saldo se mantiene constante en 1.20% anual sobre el saldo administrado, sin embargo se espera que las comisiones vayan descendiendo conforme aumenta el tamaño total de los fondos administrados, de tal forma que permita generar mayores economías de escala que diluyan los costos fijos de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Aun así, considerando esta posible reducción de la comisión por saldo, de todas maneras la comisión por saldo tendrá un efecto negativo sobre la pensión, como ejemplo, si la comisión por saldo fuese 0.50% anual durante todo el periodo laboral del afiliado ejemplo en vez de 1.20% anual, su pensión se reduciría en 12% en vez de en 26% con respecto a la que obtendría bajo el esquema de comisión por flujo o remuneración.

Otro efecto perjudicial para el afiliado de la comisión por saldo es que se le cobra cada mes sin falta, en la medida que

tenga un ahorro afecto acumulado mayor a cero. En cambio, en el esquema de comisión por flujo se le cobra en las oportunidades que efectúa aportes, los cuales hemos visto que, dadas las bajas densidades de cotización observadas, son efectuados de manera intermitente, con lo cual en la comisión por flujo los cobros son menores en cuanto a número de veces.

Por estos motivos sería conveniente evaluar modificar las normas que hicieron obligatorio que los nuevos afiliados tengan que «elegir» la comisión por saldo sin opción a poder elegir la comisión por flujo o remuneración, de tal forma que las normas permitan que un afiliado que quiera gozar de una mayor pensión, pueda elegir la comisión por flujo.

Una de las razones que se esgrimió para imponer la comisión por saldo fue la de alinear los intereses de los afiliados con los de las AFP, en la medida que a mayor rentabilidad que generen las Administradoras de Fondos de Pensiones para el afiliado, mayor será el fondo administrado y por lo tanto mayor podrá ser la comisión que cobren.

Sin embargo no solamente se podría estar cobrando más al afiliado, sino que se estaría afectando negativamente su pensión.

Otras opciones de alineamiento de intereses que se han mencionado en algunas oportunidades durante los debates públicos sobre el sistema de pensiones tienen que ver con el no cobro o devolución de comisiones en caso de rentabilidades negativas. Por ejemplo, en el año 2014 una AFP chilena propuso devolver a sus afiliados un porcentaje de las comisiones cobradas en un año, si en este, los fondos que administra bajasen de valorización, es decir si pierden en rentabilidad. El porcentaje de devolución sería el equivalente a aquel al que hayan caído los fondos producto de la rentabilidad negativa. Es decir, si la rentabilidad es negativa en 5%, la AFP devolvería el 5% de las comisiones que cobró al afiliado durante el año. La devolución se efectivizaría mediante abono en las cuentas de ahorro para la pensión del afiliado.

Cuadro 08 : Devolución de comisiones por rentabilidad negativa

Rentabilidad nominal 2008 (%)				Devolución comisiones 2008 (mlls. S/)				Ut. 2008 (mlls. S/)	
AFP	**F1**	**F2**	**F3**	**F1**	**F2**	**F3**	**Total**	**Pre.**	**Post**
w	-2%	-24%	-35%	0	-41	-3	-44	10	-34
x	-5%	-21%	-40%	0	-44	-7	-52	28	-24
y	-5%	-21%	-38%	0	-39	-7	-46	-18	-64
z	-6%	-21%	-37%	0	-24	-3	-27	-16	-43
							-168	**4**	**-164**
Rentabilidad nominal 2011 (%)				**Devolución comisiones 2011 (mlls. S/)**				**Ut. 2011 (mlls. S/)**	
AFP	**F1**	**F2**	**F3**	**F1**	**F2**	**F3**	**Total**	**Pre.**	**Post**
w	4%	-8%	-16%	0	-18	-1	-19	91	72
x	2%	-7%	-16%	0	-16	-3	-19	87	67
y	3%	-7%	-20%	0	-19	-4	-23	85	63
z	2%	-6%	-16%	0	-9	-2	-11	48	37
							-72	**310**	**239**

Fuente de datos: (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2000 a 2016). Elaboración propia.
Nota: F1 abrevia Fondo tipo uno, F2 Fondo tipo dos y F3 Fondo tipo tres.

El cuadro 08 utiliza los datos reales de rentabilidad registrados para los fondos de pensiones administrados por las AFP peruanas, a las cuales se les ha cambiado el nombre por uno genérico; muestra además las cifras registradas como ingresos por comisiones y utilidad neta, tanto para el año 2008 como para 2011, años en los que la rentabilidad de los fondos de pensiones fue negativa.

En dicho cuadro se puede apreciar que, si hubiese estado vigente en Perú la propuesta presentada por una AFP chilena y mencionada anteriormente, las AFP peruanas hubiesen devuelto a sus afiliados 168 millones de soles en 2008 y 72 millones en 2011. Mientras que, con esas devoluciones, la utilidad de las AFP de 4 millones de soles en 2008 hubiese pasado pérdidas de 164 millones; y de 310 millones de utilidad en 2011 hubiese pasado a 239 millones de utilidad.

Este tipo de medidas no compensa el importe que representa la desvalorización de los fondos, ya que, por ser de escalas distintas, el ingreso por comisiones de las AFP puede ser marginal con respecto a la variación de valorización de los fondos de pensiones, pero sí alinea en apariencia los intereses del afiliado con los de la administradora en la medida que las pérdidas para el afiliado resultarían en pérdidas de ingresos para las administradoras y habría beneficios por el lado de imagen y aceptación del sistema por parte de la población, al trasladar hacia las administradoras una fracción del riesgo de mercado que asumen los afiliados.

Un posible argumento en contra de la aplicación de una política de este tipo podría referirse al hecho que las administradoras tienen un control muy limitado sobre la rentabilidad absoluta de los portafolios con activos de renta variable, dado que esta rentabilidad absoluta está más vinculada a las variaciones de precios en los mercados financieros mundiales, sobre los cuales las administradoras agregan o desagregan rentabilidad.

Otro argumento en contra de la aplicación de una política de este tipo, y mucho más poderoso, es que las administradoras, ante el riesgo de tener que devolver parte o la totalidad de sus ingresos, por mostrar los fondos de pensiones rentabilidades negativas durante un determinado periodo, estructuren las inversiones del portafolio hacia activos menos riesgosos y menos volátiles, pero menos rentables también, afectando finalmente la rentabilidad para el afiliado y por lo tanto las pensiones.

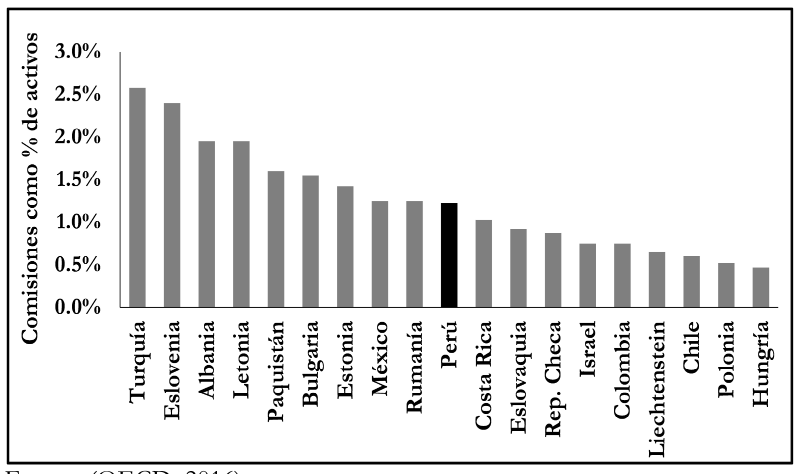
Este efecto negativo producido por la reducción de las pensiones puede ser significativo y de mucho mayor impacto que el efecto positivo producido por la devolución de comisiones, por lo que una medida de este tipo podría terminar siendo perjudicial para el afiliado y futuro pensionista.

2.8 Situación del costo en comisiones por administración del fondo

El contenido del diagnóstico del Sistema Privado de Pensiones correspondiente a esta parte tiene como objetivo repasar los cobros de comisiones por administración e inversión de los fondos de pensiones, particularmente cuál ha sido su evolución reciente, que elementos incidieron en la reducción de sus niveles y cómo se compara a nivel internacional la tasa de dichas comisiones, utilizando para ello diversas metodologías.

En dicho sentido, iniciamos revisando la información acerca de los cobros por comisiones de administración como porcentaje de los activos administrados, comparados entre diversos países de acuerdo con estudios elaborados por la OCDE, dicha información puede observarse en el gráfico 26.

Gráfico 26: Comisiones / activos administrados en países selectos de OCDE e IOPS 2013



Fuente: (OECD, 2016).

Notas: (1) países de la OECD e IOPS seleccionados en función a la disponibilidad de información. (2) comisiones totales cobradas en 2013 como porcentaje de los activos bajo administración al cierre de 2013.

Se observa en dicho gráfico que la comisión promedio de 1.225% sobre activos en administración correspondiente a Perú al momento de elaboración del presente estudio, se encuentra bastante cercana a los niveles promedio de la muestra internacional, que en este caso es 1.249%.

Es importante resaltar que la comparación de costos por comisión entre países enfrenta las características de distintos tipos o formas de cobro por administración del fondo como pueden ser por ejemplo porcentajes aplicados sobre el salario, comisiones fijas en monto, porcentajes aplicados sobre el saldo del fondo administrado o sobre la rentabilidad generada. Además algunos sistemas cuentan con parámetros de referencia de rentabilidad sobre los cuales cobran comisiones, otros con topes al cobro de comisiones y otros con políticas de devolución (rebates) de comisiones.

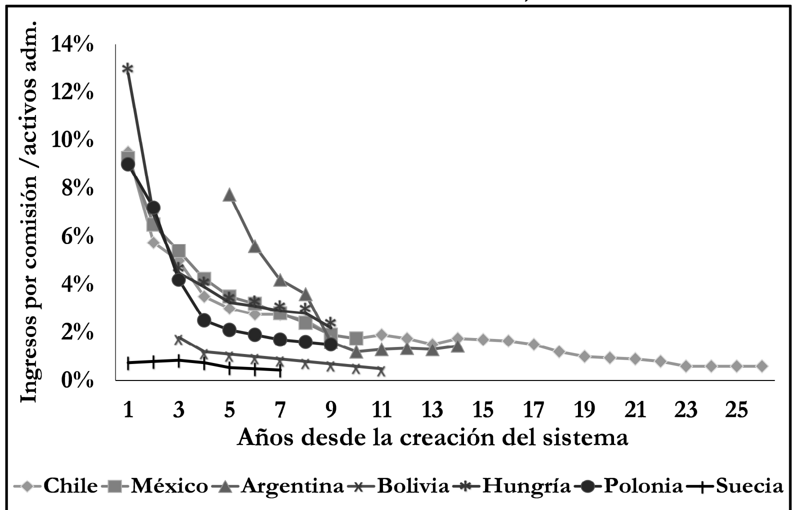
Esta variedad de formas de cobro dificulta las comparaciones al juntar unas cifras con otras sin discriminar cuál es el tipo o forma de cobro bajo el cual se aplican. Por ello un método más adecuado que el comparar simplemente niveles de comisión es el presentado en el gráfico 26, mostrado anteriormente, el cual compara los ingresos totales por comisiones, independientemente de cual haya sido su forma de cobro, en relación con el tamaño del fondo administrado.

Sin embargo otro elemento distorsionador a tener en cuenta al efectuar comparaciones es el generado por las economías de escala, pues cuanto mayor es el monto administrado, mayor es el efecto de dilución que puede observarse en los costos fijos de administración, permitiendo con ello que los administradores puedan ir reduciendo los niveles de comisiones que aplican conforme va incrementándose el monto que administran.

Esta evolución natural en el nivel de las comisiones, que al momento de creación de los sistemas de pensiones suelen iniciarse con niveles más elevados para ir luego disminuyendo en el tiempo conforme crecen los fondos administrados, se ha dado

en prácticamente casi todos los sistemas a nivel internacional, generando la característica que cuanto más antiguo es un sistema, menores tienden a ser sus cobros por comisión, tal como puede apreciarse en el gráfico 27.

Gráfico 27: Evolución de comisiones en países selectos (% de activos administrados)

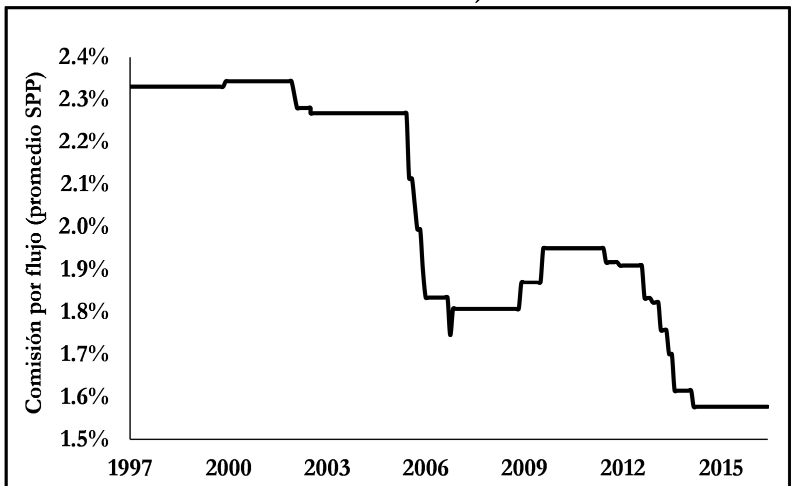


Fuente: (Tapia & Yermo, 2008).

El caso peruano no ha sido la excepción, se ha llegado a los niveles actuales de comisión luego de un ciclo de varias reducciones del cobro por concepto de comisiones por parte de las AFP. Así desde enero de 1997 hasta julio de 2016, la comisión por flujo promedio del sistema se ha reducido en 32.7%, particularmente durante dos procesos: el primero de ellos durante la «guerra de traspasos» en 2006 que se inicia con el ingreso de una nueva AFP que ofrece comisiones por debajo de todas las existentes en el momento y contrata a gran número de vendedores para captar afiliados desde las demás AFP, con la respuesta de parte de las otras AFP reduciendo sus comisiones y contratando

también gran número de vendedores, lo cual generó ineficiencias en el sistema al incrementarse sustantivamente los costos de ventas, que sin embargo no se trasladaron al afiliado, pues las comisiones más bien se redujeron. Quienes asumieron el costo fueron las AFP que vieron no sólo reducidas sus ganancias, sino que algunas incurrieron en pérdidas; mientras que el segundo proceso de los mencionados, ocurrió durante el periodo de reforma sobre la licitación de afiliados en 2012, que culminó con el ingreso de una nueva AFP al sistema. La evolución de la comisión por flujo promedio del sistema, incluyendo estas dos etapas, puede apreciarse en el gráfico 28.

Gráfico 28: Evolución de la comisión por flujo en el SPP (% de remuneración)

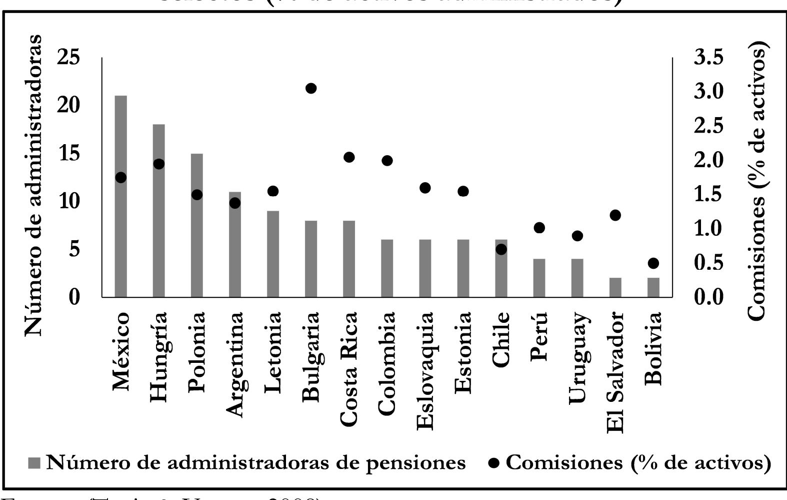


Fuente de datos: (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2000 a 2016). Elaboración propia.

El hecho que las comisiones se hayan reducido durante el ingreso de una nueva AFP en 2006 y el ingreso de otra AFP en 2012 podría llevar a concluir que la rebaja en comisiones está directamente vinculada a un mayor número de competidores,

sin embargo la evidencia empírica internacional indica que no es tanto así, tal como puede verse en el gráfico 29[19], que muestra para varios países la relación entre el número de competidores y las comisiones que se cobran al afiliado, desprendiéndose de dicha información que no necesariamente a mayor número de competidores, menores comisiones. Por el contrario, muchos competidores tienden a atomizar el tamaño de los fondos administrados por institución, impidiendo que se formen varios fondos de tamaño suficiente para propiciar la generación de economías de escala que diluyan los costos fijos. No sorprendentemente en algunos países que cuentan con un gran número de administradoras, las comisiones están entre las más elevadas a nivel internacional.

Gráfico 29: Número de administradores y comisiones en países selectos (% de activos administrados)



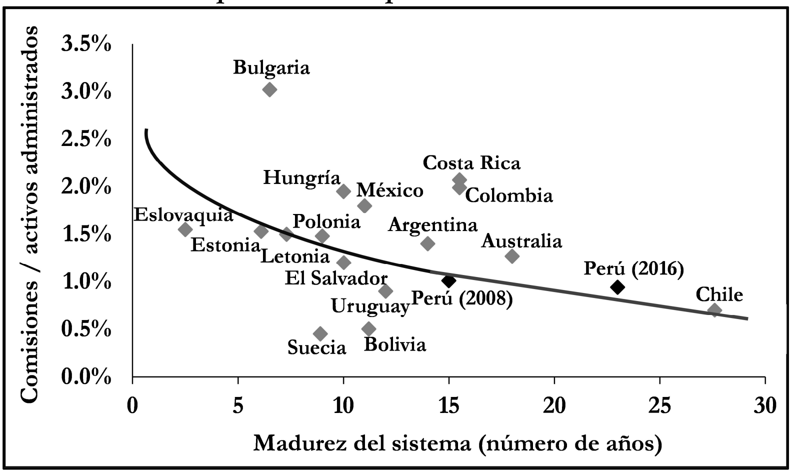
Fuente: (Tapia & Yermo, 2008).

19 Los gráficos 27, 29 y 30 han sido elaborados por la OCDE con datos disponibles en 2008 mientras que el gráfico 26 ha sido elaborado por la misma institución, pero con datos al 2013.

Por ello la reducción de comisiones estaría más vinculada a la generación de economías de escala producto del crecimiento de los fondos de pensiones, en ese sentido, en el caso del Perú, el ingreso de nuevas AFP no sería de por sí el motivo de la bajada del nivel de las comisiones, sino más bien habría sido el detonante que las habría hecho avanzar en su canal natural de reducción de comisiones por economías de escala.

Al respecto, las comisiones en Perú estarían avanzando en la senda correspondiente de reducción de comisiones, tal como puede verse en el gráfico 30 elaborado por la OCDE para países con sistemas de pensiones de capitalización individual, el cual muestra donde estaba Perú en cuanto a nivel de comisiones en 2008, año de elaboración del gráfico, y donde se encuentra en 2016, punto añadido por el autor del presente libro. Mientras que en el gráfico 31 puede apreciarse la trayectoria que ha seguido dicho indicador para el caso peruano hasta junio de 2016.

Gráfico 30: Comisiones y grado de madurez de sistemas de pensiones de países selectos



Fuente: (Tapia & Yermo, 2008).
Nota: La línea de tendencia y la posición de Perú en 2016 son añadidos del autor del presente libro.

Gráfico 31: Ingresos por comisiones / fondo administrado por el SPP (en %)

Comisiones / activos administrados
4.8%
4.3%
3.8%
3.3%
2.8%
2.3%
1.8%
1.3%
0.8%
2000
2005
2010
2015
Jun-2016
0.94%

Fuente de datos: (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2000 a 2016). Elaboración propia.

El ciclo de generación de economías de escala, y reducción de comisiones por lo tanto, puede acelerarse en la medida que se incremente más rápidamente el tamaño del fondo de pensiones. Más adelante detallamos propuestas para el incremento de la cobertura y del ahorro pensional, las cuales redundarán en aumento del tamaño del fondo y por ende podrá facilitarse la aceleración del ciclo de reducción de comisiones. Asimismo la reducción de costos operativos del sistema de pensiones es otro elemento clave a tomar en cuenta para favorecer una más rápida rebaja de comisiones, también mencionaremos más adelante algunas ideas en este sentido.

Más allá de las acciones que puedan efectuarse para incrementar las eficiencias y las economías de escala que permitan a las AFP transitar más rápidamente por la senda natural de reducción de comisiones, es propicio observar que en ausencia de

detonantes, por ejemplo el ingreso de nuevas AFP, las comisiones podrían quedarse durante un tiempo sin rebajarse, por encima de su corredor natural, debido a la inelasticidad de la demanda que muestran los afiliados frente al cambio en los niveles de comisión, explicados de mejor manera por la economía del comportamiento que por la tradicional economía basada en decisiones racionales.

En la actualidad las comisiones en Perú podrían estar listas para una nueva reducción en sus niveles, pues la utilidad operativa de las AFP se mantiene desde 2014 en alrededor de 51% de los ingresos por comisiones, después de haber venido creciendo sostenidamente desde -2% en 2006, sin embargo, las recientes medidas dictadas por el Congreso de la República, acerca del retiro del 25% del fondo para la adquisición de viviendas, podría retrasar el ciclo de reducción de comisiones, debido a la potencial reducción que generaría en los activos bajo administración y por lo tanto en la generación de economías de escala.

Finalmente otro tema a revisar es ¿cuál es la rentabilidad para el afiliado neta de comisiones?, la respuesta dependerá de la historia de cada afiliado, es decir de cuándo efectuó sus aportes y por cuánto monto lo hizo en cada oportunidad, sin embargo podemos analizar un ejemplo para darnos una idea de cuál podría ser una referencia para estimar la rentabilidad neta de comisiones. Para elegir dicho ejemplo debemos tomar en cuenta que al ser la comisión por flujo, un porcentaje de la remuneración, su proporción dentro del total aportado y el fondo acumulado suele ser alta al principio y se va diluyendo conforme crecen los aportes acumulados y el fondo de pensiones producto de la rentabilidad, por lo que tomar un periodo corto para efectuar el cálculo, no solamente puede estar sesgando el resultado hacia la coyuntura particular de la rentabilidad de ese momento, sino que va a otorgar un elevado peso relativo a las comisiones en relación con los aportes, por lo que el mejor cálculo debería abarcar un periodo de vida laboral completo, es decir cuarenta años.

Como no contamos con datos de cuarenta años veamos la mejor aproximación posible, la cual sería el caso de un afiliado que haya aportado mensualmente al fondo tipo dos desde inicio del sistema, es decir desde agosto de 1993, y consideremos que ha pagado la comisión por flujo promedio del sistema y que ha adquirido con sus aportes mensuales, a la tasa vigente de aporte en cada oportunidad, cuotas al precio del valor cuota promedio mensual de las AFP que empezaron al inicio del sistema y que mantuvo una remuneración mensual de mil soles, aportando por gratificaciones mientras estuvo vigente dicho aporte. Es decir, un afiliado que estuvo presente desde el inicio del sistema y efectuando aportes y pagando comisiones de acuerdo con los niveles correspondientes al promedio de las AFP.

De acuerdo con los parámetros definidos, el fondo de este afiliado al cierre de julio de 2016 ascendía a S/ 113 615 correspondientes a S/ 27 840 por aportes y S/ 85 775 por rentabilidad generada por la AFP para su fondo de pensiones.

Dicho fondo acumulado corresponde a traer a valor presente cada aporte efectuado a la tasa interna de retorno de 10.63%, en términos anualizados. Lo que significa que la rentabilidad nominal anual para este afiliado promedio es de 10.63%.

Si incluimos las comisiones pagadas a la AFP por la administración del fondo de pensiones, que en este caso son S/ 6 192, la tasa interna de retorno para el afiliado asciende a 9.17% nominal anual. Esta es la rentabilidad neta de comisiones. Las rentabilidades que se ofrecen y anuncian por los bancos, cajas y otras entidades financieras suelen referirse también a rentabilidades nominales como esta.

Cabe precisar que la comisión para el seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio no entra al cálculo, pues no va hacia las AFP ni se utiliza para cubrir gastos de administración del fondo de pensiones, sino que va hacia las compañías de seguro para adquirir un producto distinto y paralelo al servicio de administración de fondos de pensiones, el cual es un seguro que

cubre para los afiliados los riesgos mencionados y que a la fecha ha desembolsado importantes montos con los que se vienen pagando pensiones a los beneficiarios que han accedido a la ejecución de estas coberturas.

Continuando con el ejemplo, si a la rentabilidad nominal anual neta de comisiones, equivalente a 9.17%, le descontamos la inflación del periodo, obtenemos la rentabilidad anualizada real neta de comisiones, la cual asciende a 5.67%. Es decir, para este afiliado, su fondo de pensiones, incluyendo las comisiones que pagó, creció a un ritmo anual de 5.67% por encima de la inflación. Es importante recordar que este ejemplo corresponde a un periodo de casi 23 años, cuando lo adecuado sería evaluar un ciclo laboral completo de 40 años. Adicionalmente tomar en cuenta que este es un ejemplo que utiliza las rentabilidades obtenidas por el fondo tipo dos, existiendo otros tres tipos adicionales de fondo con distintos perfiles de riesgo y niveles mostrados de rentabilidad.

Más adelante, en la parte de propuestas, detallaremos algunas ideas para acelerar la rebaja de comisiones de administración por parte de las AFP.

2.9 Situación de la cultura previsional

Finalmente, para concluir este breve análisis del sistema peruano de pensiones, el presente subcapítulo tiene como objetivo repasar rápidamente el status del conocimiento por parte de la población de las características básicas sobre el funcionamiento del sistema de pensiones.

En ese sentido, una encuesta efectuada por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2008 encontró que en general es casi nulo el conocimiento previsional con el que cuenta la población. Esta situación de desconocimiento genera la aparición de ideas desinformadas y mitos acerca del funcionamiento del sistema previsional, afectando con ello las decisiones que los agentes toman con respecto a su participación en el sistema de pensiones y contribuyendo también a que se mantengan al margen del sistema.

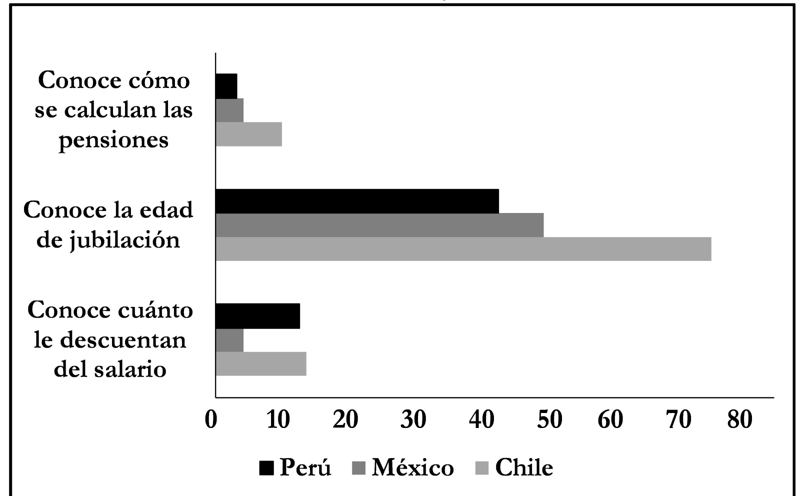
Esta falta de participación se traduce en que un gran sector de trabajadores no está construyendo una pensión para su futuro, incrementando con ello una posible carga social para el Estado en un contexto de cambio demográfico en el que en unas pocas décadas la población de adultos mayores de 65 años representarán más del 30% de la población electoral, y teniendo en cuenta que los mayores tienden a ser más participativos en las elecciones frente a los más jóvenes, serán quienes inclinarán la balanza en los procesos electorales democráticos, con el riesgo de elegir a los políticos que ofrezcan asumir mayores pagos de pensiones, sin que se cuente con una base presupuestal financiada actuarialmente.

Por estos motivos es muy importante que la población cuente con una cultura previsional que le permita tomar mejores decisiones frente a sus ingresos en la etapa de la vejez, mediante el ahorro temprano, asimismo que la población conozca las ca-

racterísticas básicas de funcionamiento del sistema de pensiones, de tal manera que no se aísle de este y pueda participar de sus beneficios.

El gráfico 32, elaborado en base a una encuesta efectuada por el Banco Interamericano de Desarrollo en las ciudades capitales de Perú y México, y a nivel nacional en Chile, muestra que en Lima Metropolitana, el lugar del Perú donde hay más acceso a la educación y a la información, más de 60% de la población desconoce temas tan básicos como cuál es la edad de jubilación o la tasa de aporte, y prácticamente casi nadie conoce cómo se calculan las pensiones, lo cual es muy importante conocer, pues entender de dónde y cómo sale el dinero para financiar las pensiones puede permitir tomar conciencia sobre la necesidad de prevenir el futuro financiero, ahorrando más de lo que actualmente se viene ahorrando de manera agregada.

Gráfico 32: Conocimiento de los sistemas previsionales en Perú, México y Chile



Fuente: (Bosch, Melguizo, & Pagés Serra, 2013).

Gráfico 33: Desconocimiento previsional y baja contribución en Perú y México

¿Por qué los trabajadores no contribuyen?
Ciudad de México y Lima Metropolitana, 2008

No me alcanza el dinero
No conozco el sistema
No estoy obligado a contribuir
Ganancias irregulares
He sido obligado
Soy descuidado / no me interesa
No confío en las AFP
Otras

0 5 10 15 20 25 30 35 40

■ Perú ■ México

Fuente: (Bosch, Melguizo, & Pagés Serra, 2013).

El gráfico 33, también de la encuesta del Banco Interamericano de Desarrollo muestra como el desconocimiento del sistema es la segunda mayor causa de porque no se contribuye al ahorro para la pensión.

Se hace de mucha importancia que se tomen medidas orientadas a generar cultura previsional en la población. Para ello, sería una buena idea evaluar utilizar los recursos disponibles y de mayor acceso a la población, como son las escuelas y las señales abiertas de radio y televisión, valdría el esfuerzo de efectuar la inversión hoy, pues podría evitar en el futuro una demanda social fuerte por pensiones no contributivas por un monto mayor al de subsistencia debido a que, por desconocimiento del sistema, no se construyeron hoy pensiones contributivas. Más adelante esbozamos algunas propuestas orientadas a contribuir con la educación previsional.

2.10 Diagnóstico general

El cambio demográfico que ya se viene dando en Perú así como sus proyecciones futuras frente a la ya complicada situación financiera proyectada del Sistema Nacional de Pensiones, con diseño tipo reparto, llevan a concluir que se hace necesario pensar en un diseño de un sistema de pensiones que no esté basado en el reparto, sino en el de autofinanciamiento y sostenibilidad financiera de largo plazo.

Asimismo las condiciones de alta informalidad imperantes en la economía nacional llevan a concluir que reducirla sustancialmente es un eje fundamental de cualquier política pensionaria que busque una real solución al problema de baja cobertura previsional en el país.

Por otro lado, las condiciones de desconocimiento previsional, baja densidad de cotizaciones, retención indebida de aportes, tasas y bases de aporte reducidas y posibilidades de retiro anticipado de ahorros para la pensión para su uso en otros fines, llevan a concluir que se hace necesario un cambio de sentido en la orientación que la normativa viene dando últimamente, desde un Estado que desincentiva el ahorro para las pensiones hacia un Estado que no solamente las incentiva, sino que además estimula la participación en el sistema y otorga subsidios para que los peruanos, sobre todo los de menores ingresos, puedan construir un fondo que les permita contar con una pensión que pueda reemplazar en parte importante sus ingresos cuando les llegue el momento del retiro laboral.

En el próximo capítulo exploraremos algunas ideas para la discusión que abordan estos y otros puntos.

Capítulo 3: Propuestas para una reforma integral del sistema de pensiones

3.1 Presentación de ideas para la discusión

Contando ya con una breve visión histórica del desarrollo y evolución de distintos sistemas de pensiones a lo largo de las distintas épocas y sus lecciones, aprendizajes y principios básicos, incluyendo los desarrollos recientes y el marco conceptual actual, basado en un esquema multipilar de diversificación de fuentes de ingreso en la vejez, basadas a su vez en el aporte del Estado y el ahorro previsional obligatorio y voluntario a través de incentivos, tenemos como objetivo del presente capítulo la presentación de ideas base para la discusión sobre la necesaria reforma al sistema previsional peruano.

Dichas ideas surgen tanto de fuente propia como de la recopilación de una serie de propuestas que se vienen constituyendo como parte del *know how* evolutivo que vienen mostrando los sistemas de pensiones a nivel mundial y cuya base proviene de instituciones como el Banco Mundial, la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo así como de reguladores de sistemas de pensiones, asociaciones de administradoras de pensiones y de las propias administradoras, que en distintos países de la región enfrentan escenarios similares de cambio demográfico y bajo ahorro pensional.

En ese sentido, iniciamos el capítulo presentando el macrodiseño de un sistema integral de pensiones basado en pilares, para luego desarrollar las ideas en cada uno de estos pilares, estimando en cada caso el costo de implementación de las propuestas tanto en el presente como en la proyección a largo plazo.

Finalmente englobamos el costo total de las propuestas e identificamos las ideas clave de la propuesta de reforma integral, la cual tiene como objetivo central que los peruanos podamos acceder a más y mejores pensiones.

3.2 Propuesta de reforma integral

El objetivo del presente subcapítulo es presentar el marco general de la reforma integral del sistema pensionario peruano que planteamos como idea para la discusión.

En ese sentido, habiendo visto ya las características y ventajas de un sistema multipilar de pensiones, y sobre la base de dicho marco conceptual, proponemos para el caso peruano la siguiente fórmula descrita en el cuadro 09.

Cuadro 09 : Macropropuesta de sistema integral de pensiones basado en pilares

Pilar cero	Transformar al programa de asistencia social «Pensión 65», de pensiones no contributivas, en parte integral del sistema unificado, ampliando su cobertura efectiva hasta el 80% más pobre de la población en edad de jubilación; financiamiento del pilar cero con impuestos generales; y definición del monto de las pensiones en base a reglas predefinidas sustentadas en cálculos actuariales efectuados por organismo técnico autónomo.
Pilar uno	Cerrar nuevas afiliaciones al sistema de reparto, administrado por la ONP, compensando la pérdida de los flujos de recaudación con nuevas reformas paramétricas y emisión de bonos soberanos (para cubrir parte del costo de transición); y definición del monto de las pensiones en base a reglas predefinidas sustentadas en cálculos actuariales efectuados por organismo técnico autónomo.
Pilar dos	Unificar sistemas previsionales existentes (SNP, SPP, etcétera) en base a cuentas individuales y administración privada de los fondos; con pensión mínima subsidiada por el Estado y financiada con impuestos generales (aportando faltante a la CIC); programas de *matching contributions* e incentivos tributarios.
Pilar tres	Generar incentivos tributarios así como flexibilidad y facilidad de aportes para incorporar al sector informal de la población.

Elaboración propia.

Esta propuesta presentada en el cuadro 09, la ampliamos en el cuadro 10 en la página siguiente, añadiendo las características de público objetivo, financiamiento e incentivos así como administración y otros alcances.

Cuadro 10 : Macropropuesta de sistema integral de pensiones basado en pilares: detalles

Ingresos	Pilar			Dirigido a	Objetivo	Financiamiento principal	Incentivos	Pensión	Adminis-trador	Tipo	Res-paldo
Más altos ↑	**Pilar 3**	Contributivo voluntario	Ahorro voluntario, incentivos, facilidad y flexibilidad de recaudación	Informales y formales que deseen incrementar su pensión	Para complementar pilar contributivo	Aportes voluntarios de afiliados	Capital semilla, incentivos tributarios para aportes con fin previsional	Complementaria en base a saldo acumulado	AFP	Cuentas individuales de contribución definida	Activos finan-cieros (porta-folio de inver-siones de los fondos de pensiones)
	Pilar 2	Contributivo obligatorio	Sistema privado de pensiones clásico	Trabajadores formales	Tener un sistema previsional base	Aporte obligatorio de afiliados, con seguro de desempleo	Bono por hijo, incentivos tributarios para aportes con fin previsional	En base a saldo acumulado y con pensión mínima garantizada con recursos del Estado y sujeta a requisitos de aportación y acumulación			
				Trabajadores formales con bajos ingresos y densidad de cotizacion	Incorporar sector formal de bajos ingresos (ex ONP, pequeñas empresas)		*Matching contributions* (empleo juvenil), bono por hijo, incentivos tributarios para aportes con fin previsional				
Ingresos			Sistema de Pensiones Sociales, menor tasa de aporte, *matching contributions*	Trabajadores formales de microempresas	Incorporar al sector formal de microempresas	Aportes obligatorios de afiliados, con menor tasa de aporte	*Matching contributions* (SPS), bono por hijo, incentivos tributarios para aportes con fin previsional				
↑	**Pilar 3**	Contributivo voluntario	Ahorro voluntario con incentivos, facilidad y flexibilidad de aportes	Informales	Incorporar al sector informal	Aportes voluntarios de afiliados	Capital semilla, incentivos tributarios para aportes con fin previsional	En base a saldo acumulado			
Más bajos	**Pilar 0**	No contributivo	Pensión no contributiva de subsistencia	Inicialmente a pobres cronicos, luego a 80% más pobre de población	Reducir pobreza crónica	Recursos del Estado financiados con impuestos generales		De subsistencia	Estado	Beneficio flat, no contributivo	Fondo de reserva estatal
	Pilar 4	Otras fuentes de ingresos provenientes del apoyo familiar o ahorros personales, activos financieros o no financieros		Todos	Complementar ingresos	Recursos propios o familiares	Incentivos tributarios (renta 2da categoría, hipoteca revertida)	Complementaria	Adulto mayor, familia	Activos financieros y no financieros	

Para llevar a cabo con éxito esta reforma integral del sistema de pensiones no solamente se requiere el firme compromiso político y la participación del Gobierno como regulador central del proceso, sino además la participación activa de la ciudadanía, principalmente empresarios y trabajadores, conociendo y participando del sistema de pensiones.

Por el lado político no solamente hace falta un liderazgo impulsador de la reforma, sino que este se mantenga por el tiempo necesario para implementar la reforma; hace falta también que se lleguen a los consensos políticos necesarios para que se impulse la reforma manteniendo claros los objetivos de ampliación de la cobertura y mejora de la tasa de reemplazo.

Otra importante condición para llevar a cabo la reforma es que esta debe ser previamente comunicada a la población de una manera efectiva, tal que esta comprenda por qué es necesario hacer una reforma, cuáles son los objetivos que esta persigue y por qué es importante la participación de la población en la construcción del ahorro para las pensiones.

Ya hemos planteado en la parte del diagnóstico la importancia de que se tomen medidas orientadas a generar mayor cultura previsional en la población y que para ello, sería una buena idea evaluar utilizar los recursos disponibles y de mayor acceso a la población como son las escuelas y las señales abiertas de radio y televisión, y que merece la pena efectuar la inversión necesaria para llevar a cabo estos fines hoy, pues podría evitar en el futuro una fuerte demanda social de pensiones no contributivas por un monto mayor al de subsistencia debido a que, por desconocimiento de las características y funcionamiento del sistema, no se construyeron hoy pensiones contributivas.

Es evidente que se hace necesario asegurar que la población entienda de forma clara cómo funciona el sistema de pensiones y cuál es la importancia de efectuar aportes para su pensión, así como de que conozca cual es la situación actual de financia-

miento del sistema de reparto, cuales son los cambios demográficos que se están dando y cuáles son las repercusiones futuras para su pensión si no ahorra o si lo hace, pero mostrando una baja densidad de cotización.

En ese sentido, algunas acciones orientadas a difundir e incrementar la educación previsional podrían ser las siguientes:

- Incluir la educación previsional como curso obligatorio en la secundaria a nivel nacional.

- Disponer de partidas en el presupuesto anual del Estado para un fondo de educación previsional que financie licitaciones para iniciativas de promoción, difusión y educación sobre sistema de pensiones por parte de ONG e instituciones privadas.

- Reasignar hacia el fondo de educación previsional parte de la contribución que las AFP realizan a la SBS.

- Lanzar campañas financiadas por el Estado en medios digitales, televisivos, radiales y escritos; con el objetivo de concientizar a la población sobre la importancia del ahorro a largo plazo; y el de informar sobre las opciones de ahorro con las que cuenta el sistema de pensiones.

- Aprovechar la señal del canal estatal para transmitir programas de educación previsional.

- Fomentar la participación de empresas privadas como financistas de iniciativas de educación previsional, sirviéndoles como escudo fiscal.

3.3 Propuestas para el pilar cero: ampliación de la cobertura

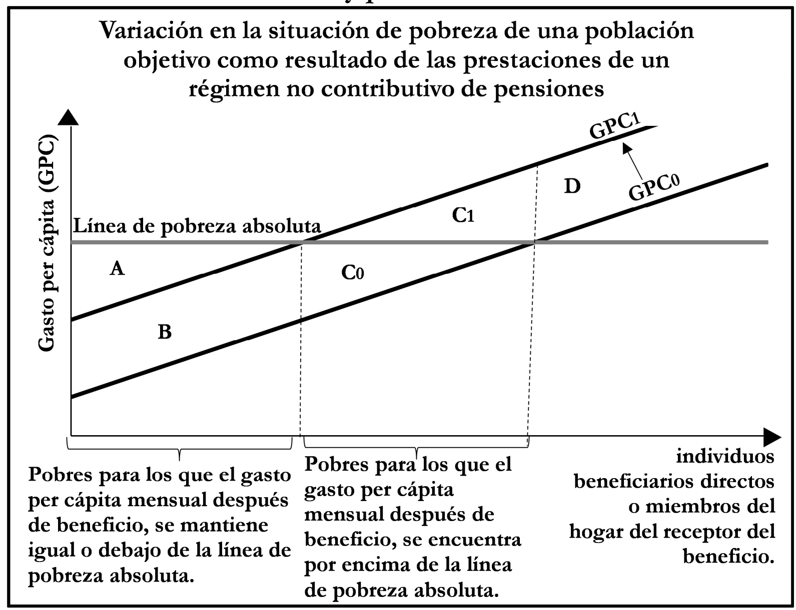
Habiendo planteado en el subcapítulo anterior el macrodiseño del sistema integral de pensiones, el objetivo del presente subcapítulo es mencionar algunas ideas para la discusión sobre la reforma al pilar cero.

En ese sentido y respecto a dicho pilar, de pensiones no contributivas, considerando que en Perú aproximadamente 80% de la población no está ahorrando para una pensión adecuada y que el envejecimiento de la población continuará aumentando la proporción de adultos mayores dentro de la población total, es de esperar un importante aumento de la demanda de pensiones sociales de protección ante la pobreza.

Considerando además que este tipo de pensiones tiene un fuerte efecto positivo, tanto en la ampliación de la cobertura activa como en la reducción de la pobreza extrema, creemos que debe desarrollarse en el Perú el pilar cero. Una buena base para partir es el programa Pensión 65, el cual no se encuentra actualmente integrado al sistema tradicional de pensiones, pero cuenta con un importante grado de avance en cuanto a la identificación de la población objetivo y el pago de pensiones bimensuales a parte importante de esta población.

La pensión no contributiva del pilar cero que proponemos, financiada con recursos generales del presupuesto público al igual que el caso de Pensión 65, estaría inicialmente dirigida a los pobres crónicos y a los adultos mayores que corren el riesgo de volverse pobres si dejan el mercado laboral (Picado, Mendoza, & Durán, 2008) para posteriormente ampliarse hasta cubrir los cuatro quintiles más pobres de la población de adultos mayores y luego hacerla universal.

Gráfico 34: Pobreza y pensiones no contributivas



Fuente: (Bertranou, Solorio, & Ginneken, 2002).

En el gráfico 34, elaborado como parte de un estudio de la Organización Internacional del Trabajo, puede apreciarse como la aplicación de una pensión no contributiva puede en algunos casos aliviar la situación de pobreza de la población objetivo y en otros casos puede hasta sacar a parte de dicha población objetivo del estado de pobreza absoluta, definida como el gasto per cápita por debajo de una determinada cifra.

En el gráfico 34 dicha cifra de gasto per cápita frontera de la pobreza se grafica de manera referencial como la línea horizontal «línea de pobreza absoluta», debajo de la cual se considera una situación de pobreza, mientras que encima de dicha línea se considera una situación de no pobreza absoluta.

El eje vertical de dicho gráfico representa los distintos niveles de gasto per cápita, mientras que el eje horizontal estratifica a la población en segmentos de acuerdo con su nivel de gasto per cápita.

Por otro lado, en el mismo gráfico 34 las líneas diagonales representan la curva de gastos per cápita para distintos estratos beneficiarios de la pensión no contributiva, tanto la que representa el gasto per cápita antes de aplicarse el beneficio (GPC0) como la que representa el gasto per cápita luego de aplicarse el beneficio (GPC1).

Las áreas B y Co corresponden a la reducción efectiva de la brecha de pobreza gracias al aumento de la capacidad de gasto per cápita luego de recibir una pensión no contributiva.

Las áreas C1 y D corresponden al aumento de gasto per cápita por encima de la línea de pobreza absoluta. Mientras que el área compuesta por la zona A representa la brecha de pobreza no cubierta.

Planteamos continuar aumentando paulatinamente la cobertura del programa Pensión 65 basándose en estudios de pobreza (*means tested*) hasta llegar en 2050 a cubrir el 80% de la población más pobre de adultos mayores, que hayan tenido un periodo de residencia en el país de cuarenta años.

Esta ampliación de la cobertura sentaría las bases para la aplicación más adelante de una pensión básica universal, la cual inclusive podría no ser difícil de alcanzar una vez cubierto el 80% de la población más pobre, ya que el proceso de identificación de la población objetivo del beneficio requiere la utilización de recursos para llevar a cabo las encuestas y los estudios de pobreza (*means tested*). Una pensión universal, en cambio, no necesitaría de estas encuestas y estudios, reduciendo por lo tanto su costo administrativo.

Cuadro 11 : Proyecciones del costo del pilar cero

Pilar 0: cobertura de 80% de la población 65+ en 2050		2015	2050	2090
Cobertura	Población total 65+ (mlls.) (a)	2.0	6.5	7.0
	Número de beneficiarios pilar cero (mlls.) (b)	0.5	5.2	5.6
	% Cobertura población total 65+ (b / a)	25%	80%	80%
Costo	Pensión bimensual (S/)	250	593	1,593
	Costo anual del programa (mlls. S/)	750	18,374	53,527
	Ingresos tributarios (blls. S/)	90	713	7,584
	Presupuesto público (blls. S/)	135	1,067	11,339
	PBI (blls. S/)	608	4,810	51,135
	Costo pilar cero / ingresos tributarios	0.8%	2.6%	0.7%
	Costo pilar cero / presupuesto público	0.6%	1.7%	0.5%
	Costo pilar cero / PBI	0.1%	0.4%	0.1%

Fuentes: (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, 2015), (Banco Central de Reserva del Perú - BCRP, 2016).
Elaboración propia.
Nota: cálculos efectuados considerando crecimiento de pensión de 2.5% anual y una estimación de crecimiento anual real de 3.5% con inflación anual de 2.5% para las siguientes variables: ingresos tributarios, presupuesto público y PBI.

Los costos estimados del pilar cero recomendado, presentados en el cuadro 11, llegan a representar 0.4% del PBI en el año 2050, considerando una pensión inicial igual a la actual del programa Pensión 65, es decir aproximadamente 7% del PBI per cápita anual, ajustada cada año por inflación; sin embargo el crecimiento poblacional proyectado para la segunda mitad del siglo XXI muestra cifras bastante bajas, con lo que se espera que los niveles de población de adultos mayores se estabilice. Si, alternativamente, el incremento anual de la pensión fuese 3.5% en vez de 2.5%, el impacto en costo como porcentaje del PBI se elevaría para el año 2050 de 0.4% a 0.5%.

Un punto clave a tener en cuenta en la administración de este pilar es mantener el monto de la pensión en un nivel de subsistencia, de tal forma que se mantenga manejable el costo total del programa y que no se genere el desincentivo a aportar

a los sistemas contributivos bajo la premisa de «para qué aportar si igual voy a recibir la pensión no contributiva». En ese sentido, las variaciones del monto de la pensión deben supeditarse a un regulador técnico autónomo que tome en cuenta proyecciones demográficas, actuariales y presupuestales para establecer reglas generales predefinidas de actualización de los distintos parámetros vinculados a todos los pilares de un sistema integrado, entre ellos el monto de las pensiones del pilar no contributivo.

Es importante la predefinición de reglas para blindar el sistema contra políticos oportunistas que puedan ofrecer incrementos de pensiones sin sustento técnico, con fines electorales o de popularidad.

Por otro lado debe cuidarse que el establecimiento de dichas reglas no sea demasiado generoso como para comprometer la sostenibilidad financiera futura del sistema.

Debe considerarse además el establecimiento de un fondo de reserva, similar al FCR, para rentabilizarlo y eventualmente reducir los costos del programa.

Con respecto a la edad de elegibilidad para el beneficio, esta debe estar indexada a las expectativas de vida y en línea con la del sistema contributivo.

3.4 Propuestas para el pilar uno: cierre de nuevas afiliaciones al sistema de reparto

Respecto al pilar uno, hemos visto en la primera parte de este capítulo el déficit actuarial proyectado con el que cuenta la ONP considerando el cambio demográfico que se avecina, dicho déficit actuarial se estima superior a las reservas actuales administradas por el FCR.

Hemos visto también la proyección demográfica de envejecimiento de la población, la cual se traduce en periodos jubilatorios de mayor longevidad, lo cual tiende a agravar los déficits de los sistemas de reparto. Adicionalmente hemos visto que ante el adverso escenario demográfico, que ya viene mostrando cambios desde hace algunas décadas, se ha visto la necesidad de reducir la tasa de reemplazo de las futuras pensiones administradas por la ONP hasta 30% de la remuneración de referencia.

Por otro lado es conocido que existe una cantidad de aportantes que, estando contribuyendo de manera activa a la ONP, no cumplirán el requisito mínimo de elegibilidad para pensión, pues sus aportes no alcanzarán a cubrir los 20 años exigidos por las normas.

Por ello el propósito del presente punto es proponer el cierre de nuevos ingresos de afiliados a la ONP, quedando esta como administradora de los aportes y pensiones de los afiliados y jubilados actuales respectivamente. De efectuarse pronto esta reforma, la ONP continuaría funcionando y reduciéndose de manera gradual hasta aproximadamente el año 2090.

Esta gradualidad es necesaria, pues a pesar de la aplicación de las reformas paramétricas efectuadas en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el reciente impulso registrado en nuevas afiliaciones al SNP, en parte producto de las licitaciones de afiliados en el SPP, las proyecciones actuariales indican déficits crecientes y evidentemente el cierre de nuevos ingresos de aportantes afectará el crecimiento de los ingresos por recaudación, que

actualmente sirven para financiar pensiones, elevando así la demanda de recursos ante el tesoro público.

Existe amplia literatura acerca del costo de transición generado al cambiar desde un sistema de reparto hacia un sistema fondeado y recomendaciones para reducirlo, siendo la principal de ellas el cierre gradual, ya que un cierre abrupto y total, con transferencia de afiliados al SPP y establecimiento de pensión mínima, elevaría dichos costos de transición[20], por ello proponemos la gradualidad.

Bajo el esquema propuesto, los costos de transición serían de 0.9% del PBI para el año 2050, tal como se aprecia en el cuadro 12, nivel bastante manejable en comparación con los gastos totales en pensiones que actualmente se manejan en países europeos, tal como puede verse en el gráfico 35.

Cuanto más tiempo se tarde en tomar esta medida, mayor será el costo de transición. Si no se toma, para 2050, con una población en una etapa más avanzada de envejecimiento, la situación en Perú será similar a la actual en Europa, por lo que el costo de no hacer la reforma es mayor que el de hacerla, al respecto en el gráfico 36 se puede observar como conforme va envejeciendo la población de un país se incrementa el gasto que los Gobiernos deben realizar para sostener las pensiones de una cada vez más creciente mayor población de adultos mayores. Es preciso mencionar que paralelamente al incremento en los gastos pensionarios, los Gobiernos deben afrontar también cada vez mayores gastos en el cuidado de la salud, producto de una mayor población de adultos mayores que además vive cada vez más años.

---

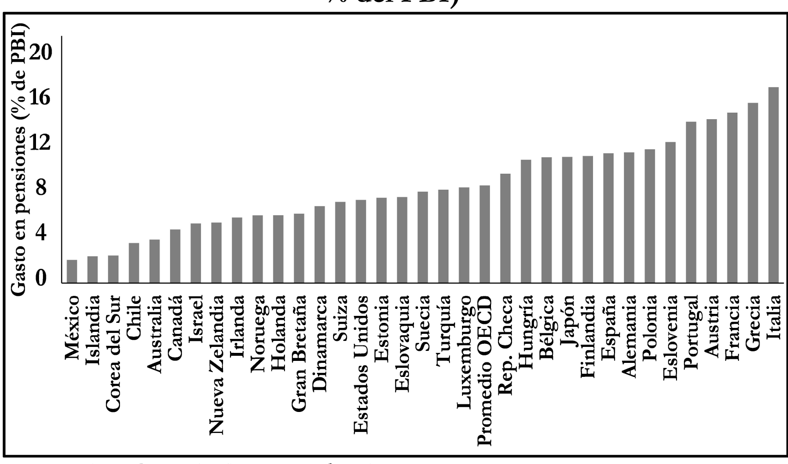
[20] Para mayor referencia acerca del costo de transición y opciones para reducirlo, ver: Banco Mundial. (2015). Transition: Paying for a shift from pay as you go financing to funded pensions. World Bank pension reform primer series. Washington D.C.: Banco Mundial. (http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteTransition.pdf).

Cuadro 12 : Proyecciones del costo de cierre del pilar uno

Cierre del pilar 1		2015	2050	2090
Ingresos	Número de pensionistas SNP (mlls.)	0.5	2.4	0.1
	Recaudación anual (mlls. S/)	3,387	2,205	0
Costo	Pensión mensual promedio (S/)	684	1,623	4,359
	Gasto anual neto en pensiones (mlls. S/)	731	43,572	6,524
	Ingresos tributarios (blls. S/)	90	713	7,584
	Presupuesto público (blls. S/)	135	1,067	11,339
	PBI (blls. S/)	608	4,810	51,135
	Costo pilar 1 / ingresos tributarios	0.8%	6.1%	0.1%
	Costo pilar 1 / presupuesto público	0.5%	4.1%	0.1%
	Costo pilar 1 / PBI	0.1%	0.9%	0.0%

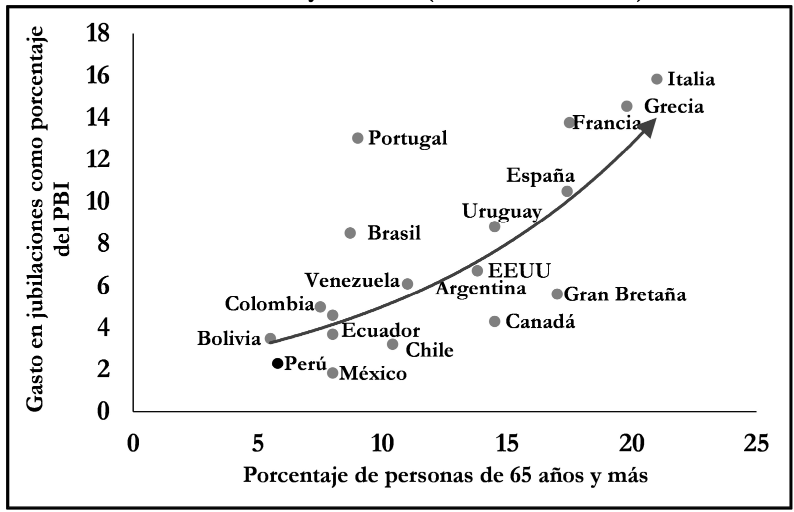
Fuente: (Banco Central de Reserva del Perú - BCRP, 2016).
Elaboración propia.
Notas: (1) cálculos efectuados considerando una estimación de crecimiento anual real de 3.5% con inflación anual de 2.5% para las siguientes variables: ingresos tributarios, presupuesto público y PBI.
(2) no incluye subidas de tasa de aporte, extensión de edad de jubilación ni cambios en fórmula de cálculo de pensiones; medidas, todas, que contribuirían a un menor costo.

Gráfico 35: Gastos pensionarios en países de la OCDE (como % del PBI)



Fuente: (OECD, 2016). Datos de 2011

Gráfico 36: Envejecimiento y gasto pensional en países seleccionados de AL y OCDE (como % del PBI) 2011–13



Fuente de datos: (Cavallo & Serebrisky, 2016).
Nota: la línea de tendencia es un añadido del autor.

3.5 Propuestas para el pilar dos: macroestructura

Habiendo visto en los dos subcapítulos previos las ideas para la discusión acerca de los pilares cero y uno, el objetivo del presente subcapítulo es presentar la macroestructura de la propuesta para el pilar dos, para luego en los siguientes subcapítulos desarrollar más detalladamente propuestas para este pilar.

Respecto a la macroestructura del pilar dos, siendo este uno solo, estaría dividido en tres sub segmentos, tal como puede apreciarse en el cuadro 13, el primero correspondiente al segmento clásico de afiliados del sector formal, dependientes e independientes, sobre este último grupo cabe precisar que se hace necesario se reestablezca la obligatoriedad de aporte previsional, de tal manera que puedan ahorrar para poder contar con una pensión en su momento.

El segundo segmento comprendido por afiliados de bajos ingresos o baja densidad de cotización, generalmente trabajadores que transitan entre la formalidad, el desempleo y la informalidad, muchos actualmente afiliados al Sistema Nacional de Pensiones y muchos de ellos trabajadores de pequeñas empresas. A este segundo segmento estaría dirigido el Subsidio de Aporte Juvenil, que revisaremos más adelante.

El tercer segmento del pilar dos estaría comprendido por aquellos trabajadores de micro empresas o empresas familiares en el sector formal. A este segmento estaría dirigido el programa de Sistema de Pensiones Sociales (SPS) que también revisaremos más adelante.

Todos estos segmentos del pilar dos calificarían para la obtención de los beneficios de pensiones mínimas garantizadas, bonos por hijos nacidos vivos e incentivos tributarios para aportes con fin previsional. Propuestas que desarrollaremos en los siguientes subcapítulos.

Cuadro 13 : Macroestructura propuesta del pilar dos

		Segmento	Dirigido a	Financiamiento principal	Incentivos
Nivel de ingresos	Pilar 2	Sistema privado de pensiones clásico	Trabajadores formales	Aporte obligatorio de afiliados, con seguro de desempleo	Bono por hijo, incentivos tributarios para aportes con fin previsional
		Sistema de Aportes Juveniles, con *matching contributions*	Trabajadores formales con bajos ingresos y baja densidad de cotización		*Matching contributions* (empleo juvenil), bono por hijo, incentivos tributarios para aportes con fin previsional
		Sistema de Pensiones Sociales, menor tasa de aporte, *matching contributions*	Trabajadores formales de microempresas	Aporte obligatorio de afiliados, pero con menor tasa de aporte	*Matching contributions* (SPS), bono por hijo, incentivos tributarios para aportes con fin previsional

Elaboración propia.

3.5.1 Pensión mínima

Se hace de importancia la generación y aplicación de los beneficios e incentivos mencionados al final del subcapítulo anterior, es decir pensiones mínimas garantizadas, bonos por hijos nacidos vivos e incentivos tributarios para aportes con fin previsional, ya que, como hemos visto anteriormente, existen una serie de limitantes al ahorro previsional, lo que aunado a la persistencia de lagunas previsionales y baja densidad de cotización, sobre todo de los segmentos de ingresos más bajos, reducen la capacidad de ahorro de los futuros pensionistas a tal punto que un segmento importante no cumplirá con completar el monto suficiente de ahorros para la generación de una pensión mínima.

Por ello la intención en este punto es plantear que, por los motivos expuestos anteriormente, se hace necesario el establecimiento de una pensión mínima dirigida a los aportantes del pilar dos.

Planteamos esta pensión mínima con inicialmente un rango de monto de pensión que vaya desde los S/ 125, correspondientes a un mes de pensión del programa Pensión 65, actualmente S/ 250 bimensuales, hasta S/ 415 mensuales monto correspondiente a la pensión mínima hoy existente en el Sistema Nacional de Pensiones.

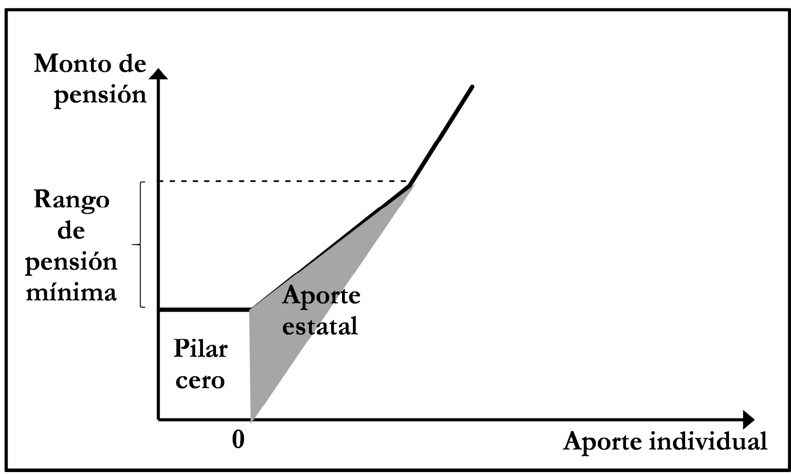
La recepción del beneficio de esta pensión mínima estaría condicionado al cumplimiento de requisitos de aporte por parte del afiliado, para que de esta manera se incentive a pertenecer y aportar al sistema.

La estructura de funcionamiento del esquema que proponemos es similar al que funciona en Chile a través del Aporte Estatal Previsional Solidario y que se puede apreciar en el gráfico 37, en el que se muestra un primer nivel de pensión mínima correspondiente al pilar cero (Pensión 65) orientado a quienes no pudieron aportar a lo largo de su vida laboral.

A partir de este nivel, la pensión mínima se va incrementando en función de los aportes individuales que haya efectuado el afiliado y del aporte estatal efectuado al momento de la jubilación, representado dicho aporte en el gráfico 37 mediante el área sombreada en gris, nótese que el aporte estatal es inversamente proporcional al monto que haya aportado el afiliado y llega hasta completar la pensión máxima dentro del rango de pensiones mínimas.

De esta manera resulta una pensión creciente en función del aporte del afiliado de tal forma que quien más aporte, mayor pensión obtendrá, mientras que, al mismo tiempo, quienes menos hayan podido aportar serán los que mayor ayuda estatal recibirán mediante el aporte a cargo del Estado.

Gráfico 37: Pensión mínima



Referencia: (OCDE, BID & Banco Mundial, 2015).
Elaboración propia.

El costo de esta pensión mínima sería financiado con impuestos generales y ascendería a 0.3% del PBI en el año 2050, tal como puede verse en el cuadro 14.

Cuadro 14 : Costo proyectado de una pensión mínima en el pilar dos

Pilar 2 unificado: costo de pensión mínima		2015	2050	2090
Cobertura	PEA (mlls.)	16.6	21.4	15.3
	Afiliados AFP (mlls.)	6.0	15.0	12.2
	Afiliados ONP (mlls.)	4.2	0.0	0.0
	Cobertura PEA (%)	61%	70%	80%
	Jubilados (mlls.)	0.7	5.2	5.6
	Beneficiarios pensión mínima (% jubilados)	60%	45%	30%
	Beneficiarios pensión mínima (mlls. jubilados)	0.4	2.3	1.7
Costo	Pensión mensual mínima (S/)	484	1,149	3,085
	Costo anual (50% aportes) (mills. S/)	1,179	15,841	30,597
	Ingresos tributarios (blls. S/)	90	713	7,584
	Presupuesto público (blls. S/)	135	1,067	11,339
	PBI (blls. S/)	608	4,810	51,135
	Costo pensión mínima / ingresos tributarios	1.3%	2.2%	0.4%
	Costo pensión mínima / presupuesto público	0.9%	1.5%	0.3%
	Costo pensión mínima / PBI	0.2%	0.3%	0.1%

Fuentes: (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, 2015), (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2000 a 2016), (Asociación de AFP, 2016), (Banco Central de Reserva del Perú - BCRP, 2016).
Elaboración propia.
Notas: cálculos estimados considerando una estimación de crecimiento anual real de 3.5% con inflación anual de 2.5% para las siguientes variables: ingresos tributarios, presupuesto público y PBI, asimismo asumiendo traslado de afiliados de la ONP a las AFP (para estresar el cálculo del costo), crecimiento poblacional estimado de -0.84% anual promedio a partir de 2050, crecimiento del monto de las pensiones de 2.5% anual y que la población de jubilados a partir de 2050 representan 80% de la población total con edad mayor o igual a 65 años.

3.5.2 Sistema de Pensiones Sociales (SPS)

Adicionalmente al establecimiento de una pensión mínima para todos los jubilados del pilar dos, idea presentada en el subcapítulo anterior, otro importante incentivo, en este caso dirigido al segmento de menos ingresos del pilar dos, es el Sistema de Pensiones Sociales, el cual ya existe y se encuentra normado mediante el Decreto Legislativo 1086, *Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente*.

Dicha norma considera una tasa de aporte de 4% de una remuneración mínima vital (RMV) y el otorgamiento por parte del Estado de *matching contributio*ns equivalentes al aporte del afiliado, siempre y cuando este sea menor de cuarenta años y con una remuneración menor a 1.5 RMV.

Este esquema de Sistema de Pensiones Sociales es parte importante del proceso de formalización de microempresas interesadas en acceder al crédito formal; a la fecha de elaboración de la presente edición este programa aún se encuentra pendiente de aplicación, haciéndose necesario que se continúe en el proceso de implementación de dicha Ley.

Si bien este Sistema de Pensiones Sociales se encuentra actualmente dirigido a los conductores y trabajadores de microempresas que no participen en los actuales Sistema Nacional de Pensiones o Sistema Privado de Pensiones, la idea que proponemos es que pase a formar parte del sistema integral de pensiones, como parte del pilar dos.

En el cuadro 15, presentamos un estimado proyectado del costo de implementación del Sistema de Pensiones Sociales, el cual ascendería a 0.2% del PBI, costo relativo que iría decreciendo en el tiempo debido al mayor crecimiento proyectado del PBI (3.5% anual) con respecto al crecimiento de la población de beneficiarios.

Cuadro 15 : Proyecciones del Sistema de Pensiones Sociales (SPS)

Aporte anual del Estado para afiliados al Sistema de Pensiones Sociales de la microempresa		2015	2050	2090
Cobertura	PEA ocupada y remunerada en microempresas, de 18 a 35 años, con ingreso menor a 1.5 RMV y no afiliada a sistema de pensiones (mlls.)	3.6	4.7	3.3
Costo	Costo de aporte anual del Estado (mlls. S/)	1,308	4,001	7,681
	Ingresos tributarios (blls. S/)	90	713	7,584
	Presupuesto público (blls. S/)	135	1,067	11,339
	PBI (blls. S/)	608	4,810	51,135
	Costo aporte anual del Estado / ingresos tributarios	1.5%	0.6%	0.1%
	Costo aporte anual del Estado / presupuesto público	1.0%	0.4%	0.0%
	Costo aporte anual del Estado / PBI	0.2%	0.1%	0.0%

Fuentes: (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, 2015), (Banco Central de Reserva del Perú - BCRP, 2016).
Elaboración propia.
Notas: cálculos efectuados considerando una estimación de crecimiento anual real de 3.5% con inflación anual de 2.5% para las siguientes variables: ingresos tributarios, presupuesto público y PBI; asimismo crecimiento anual de RMV y de ingreso promedio en microempresas de 1%.

3.5.3 Sistema de Aportes Juveniles

Para el segundo segmento del pilar dos, aquel que no calificando para el Sistema de Pensiones Sociales igual tiene una baja capacidad de ahorro debido a sus bajos ingresos y baja densidad de cotización, un importante incentivo sería el establecimiento del Sistema de Aportes Juveniles.

El propósito del presente punto es proponer este incentivo subsidiado que se basa en aportes efectuados por el Estado, bajo la modalidad de *matching contributions*, a las cuentas individuales de los afiliados que de forma complementaria efectúen aportes, a través de su empleador, para sus primeras 120 cotizaciones.

Las políticas de *matching contributions* representan un incentivo para efectuar aportes que resulta inmediato y tangible, lo que las constituye en una poderosa herramienta para estimular la participación en el sistema de pensiones, la cual ha sido demostrado que es más efectiva que las políticas de incentivos tributarios o de imposición de obligatoriedad de aportes, sobre todo en cuanto a la capacidad de incrementar la densidad de cotizaciones y, por lo tanto, su consiguiente efecto positivo en el monto de las pensiones.

El programa de aportes juveniles que proponemos estaría dirigido a los trabajadores de entre 18 y 35 años, que formando parte del pilar dos no califiquen para el Sistema de Pensiones Sociales y cuenten con rentas inferiores a 1.5 salarios mínimos, monto equivalente a S/ 1 125 a la fecha de elaboración del presente análisis.

Tal como se puede apreciar en el cuadro 16 el costo inicial de implementación de este programa ascendería a 0.3% del PBI, costo relativo que iría disminuyendo en el tiempo.

Cuadro 16 : Proyecciones del Sistema de Aportes Juveniles

Programa de Aporte Juvenil		2015	2050	2090
Cobertura	PEA ocupada y remunerada de 18 a 35 años con ingreso menor a 1.5 RMV (mlls.)	1.9	2.4	1.7
Costo	Costo de aporte anual del Estado (mlls. S/)	1,922	5,879	11,286
	Ingresos tributarios (blls. S/)	90	713	7,584
	Presupuesto público (blls. S/)	135	1,067	11,339
	PBI (blls. S/)	608	4,810	51,135
	Costo aporte anual del Estado / ingresos tributarios	2.1%	0.8%	0.1%
	Costo aporte anual del Estado / presupuesto público	1.4%	0.6%	0.1%
	Costo aporte anual del Estado / PBI	0.3%	0.1%	0.0%

Fuentes: (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, 2015), (Banco Central de Reserva del Perú - BCRP, 2016).
Elaboración propia.
Notas: cálculos efectuados considerando una estimación de crecimiento anual real de 3.5% con inflación anual de 2.5% para las siguientes variables: ingresos tributarios, presupuesto público y PBI; asimismo crecimiento anual de RMV y de ingreso promedio de 2.5%.

Ambos incentivos con subsidios, mencionados en este y en el subcapítulo anterior, tanto el Sistema de Pensiones Sociales como el Sistema de Aportes Juveniles, tienen un direccionamiento específico a los trabajadores jóvenes, menores de 40 y 35 años respectivamente.

La importancia de incentivar y subsidiar los ahorros previsionales de los afiliados más jóvenes es muy alta, pues cuanto más temprano sea efectuado el aporte, mayor tiempo permanecerá invertido en activos financieros generando rendimientos. El gráfico 38 muestra que la tasa de reemplazo bruta para un pensionista hombre que haya aportado solamente durante los primeros 10 años de afiliación, desde los 25 hasta los 35 años de edad, sería de 33%, mientras que si el mismo pensionista hubiese aportado también por 10 años, pero desde los 55 hasta los 65 años de edad, su tasa de reemplazo sería 6%, a pesar de haber aportado por el mismo monto y número de años.

Gráfico 38: Tasas de reemplazo por aportar los primeros vs. los últimos x años

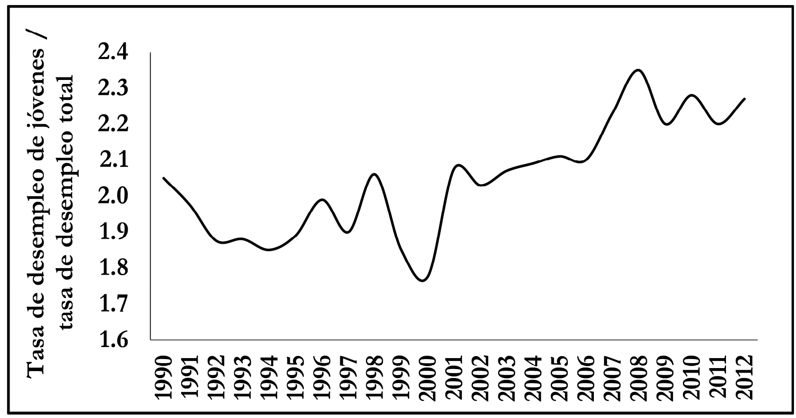
Tasa de reemplazo
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
0 5 10 15 20 25 30 35 40
Años de aporte (x)
Los primeros x años de la vida laboral
Los últimos x años de la vida laboral

Elaboración propia.
Notas: cálculos efectuados sobre la base de afiliado de 25 a 65 años, sueldo mensual de S/ 1 000, tasa de aporte de 10%, densidad de Cotización de 70%, rentabilidad anual de 5.5%, modalidad de comisión por flujo, tope de gastos de sepelio de S/ 4 100, jubilado sano, sin cónyuge y jubilación por modalidad de renta vitalicia inmediata en soles ajustados.

Otro motivo adicional por el cual es importante el apoyo a los jóvenes, es porque estos suelen enfrentar más y mayores periodos de desempleo, dejando de aportar al sistema previsional mientras se encuentran desempleados.

En América Latina, de acuerdo con cifras de la Organización Internacional del Trabajo, la tasa de desempleo juvenil es más del doble de elevada que la tasa de desempleo total, situación que además viene empeorando durante los últimos años, tal como puede verse en el gráfico 39.

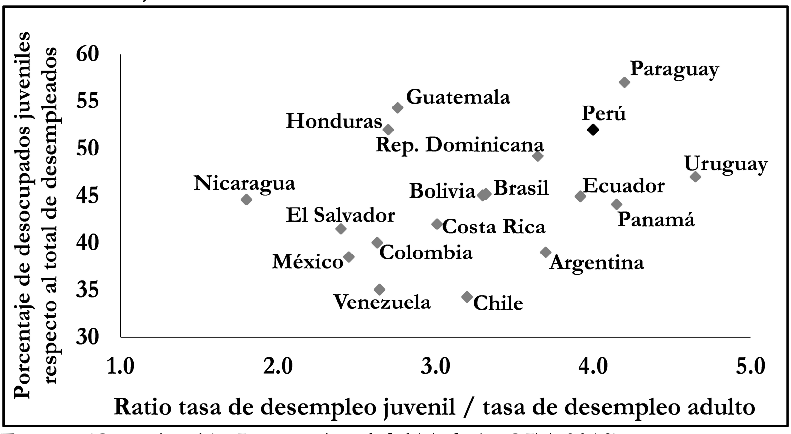
Gráfico 39: Tasa de desempleo jóvenes / desempleo total en América Latina 1990-2012



Fuente: (Organización Internacional del Trabajo OIT, 2013).

En el caso peruano la situación es más delicada aún, pues el desempleo juvenil cuadriplica el desempleo total. Posicionando al Perú en uno de los últimos lugares de la región en este indicador, tal como se aprecia en el gráfico 40.

Gráfico 40: Jóvenes desocupados (% del total) y desempleo juvenil / adultos en América Latina 2011

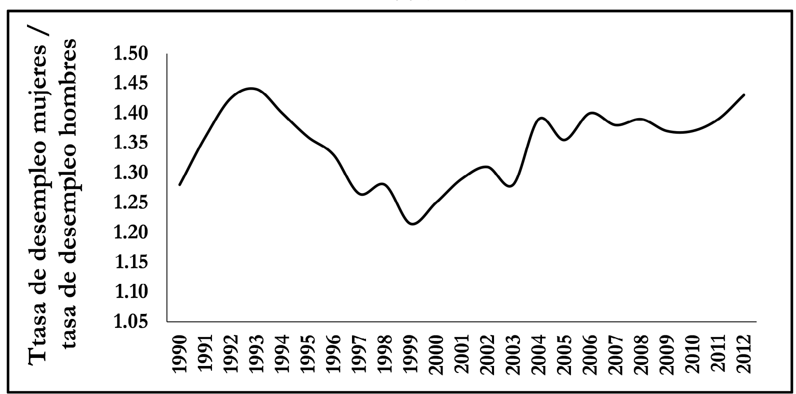


Fuente: (Organización Internacional del Trabajo OIT, 2013).

3.5.4 Bono por hijo

Otro de los grupos que encuentra desventajas en cuanto a la acumulación de ahorro previsional para el financiamiento de sus pensiones son las mujeres, quienes no sólo enfrentan una mayor tasa de desempleo con respecto al desempleo total, tal como puede verse en el gráfico 41 que traza la evolución del ratio que resulta de dividir la tasa de desempleo de mujeres entre la tasa de desempleo de hombres, siendo que un valor de este indicador que sea mayor a uno representará un mayor desempleo en el grupo mujeres con respecto al grupo hombres; sino que además en algunos casos, cuando tienen hijos, suelen salir del mercado laboral por periodos más prolongados que los que otorga el subsidio por maternidad o alternativamente tomar trabajos de tiempo parcial para conciliar sus tiempos con la atención y cuidado de los hijos.

Gráfico 41: Tasa de desempleo mujeres / hombres en América Latina 1990-2012



Fuente: (Organización Internacional del Trabajo OIT, 2013).
Nota: este gráfico y el gráfico 39 han sido elaborados sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los siguientes países: Argentina, Bolivia. Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

Por ello, para reconocer el tiempo que las mujeres destinan al cuidado de los hijos generando lagunas previsionales por la falta de aportes, el objetivo del presente subcapítulo es plantear otorgar en el pilar dos y con recursos del Estado, un bono de reconocimiento por cada hijo nacido vivo, emitido en la fecha de nacimiento, por un monto de doce cotizaciones correspondientes a una remuneración mínima vital y pagado al momento de la jubilación actualizado de acuerdo con la variación del índice de precios al consumidor (IPC).

La Superintendencia de Pensiones de Chile ha hecho, en abril de 2016, la siguiente estimación con respecto al resultado en las pensiones del otorgamiento del bono por hijo en Chile: «el efecto simulado en pensión para una mujer con cónyuge que tiene un hijo a los 25 años, asumiendo un 4% de rentabilidad, densidad de cotizaciones promedio de mujeres (46,5%) y que recibe el bono por hijo a los 65 años es de un aumento de 6,1%.» (Macías, 2016).

3.5.5 Incentivos tributarios

Otro importante incentivo, en este caso dirigido a todos los segmentos del pilar dos y también al pilar tres, es el incentivo tributario al ahorro previsional.

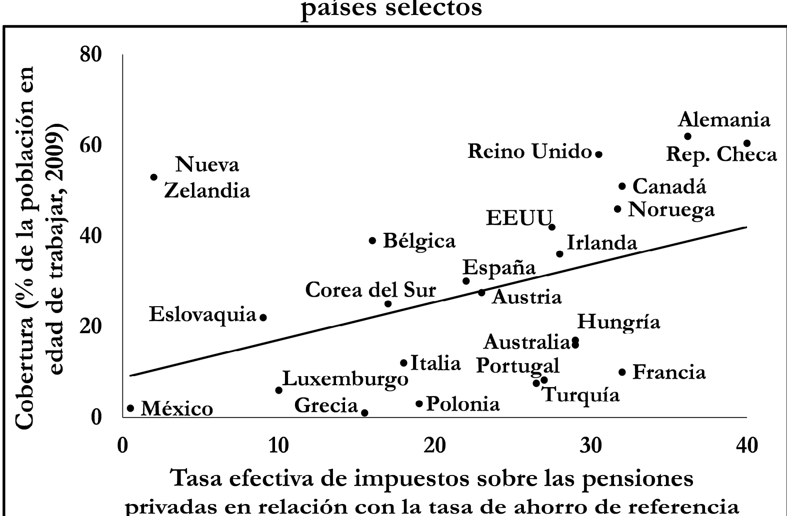
Hemos mencionado anteriormente que los incentivos tributarios son una herramienta para estimular el ahorro previsional, cuya efectividad, como parte de un conjunto de políticas pro ahorro, puede observarse en el gráfico 42 en los países en los que se han añadido este tipo de estímulos, en dicho gráfico se puede apreciar que existe cierta relación entre el nivel de incentivo y el aumento de la cobertura a través del pilar voluntario, sin que esta relación sea total, pues existen otros factores que explican el grado de cobertura, como por ejemplo la existencia y grado de obligatoriedad de los pilares uno y dos, la generosidad del pilar cero y la expectativa sobre la pensión que se obtendrá, entre otros factores (Whitehouse, 2006).

Hay tres momentos, a lo largo de las etapas de acumulación y desacumulación de los fondos de pensiones, en los que se pueden aplicar beneficios o incentivos tributarios, el primero es en el momento en que se efectúa el aporte o ahorro pensional; el segundo se da vinculado a la renta o ganancias que generen las inversiones de los fondos de pensiones; mientras que el tercer momento es cuando se retiran los fondos ahorrados mediante una pensión, pagada bajo cualquiera de sus modalidades.

Las propuestas que presentamos en esta parte se encuentran referidas a la primera de estas etapas, es decir a la etapa de aporte, pues es en la que más directa y efectivamente se puede incentivar un mayor ahorro pensional.

Adicionalmente dichas propuestas se presentan para el análisis, tanto bajo la posibilidad de beneficios deducibles antes del cálculo del pago correspondiente al impuesto a la renta, como de beneficios tipo escudo fiscal para aplicación luego de efectuado el cálculo.

Gráfico 42: Relación entre incentivos tributarios y cobertura en países selectos



Fuente: (Whitehouse, Policies to encourage private pension savings: evidence from OECD countries, 2013).

Para aprovechar las ventajas que los incentivos tributarios ofrecen en beneficio del ahorro para la construcción de mejores pensiones, el objetivo del presente subcapítulo es proponer las siguientes medidas de estímulo tributario:

- Que los aportes obligatorios o voluntarios efectuados con fin previsional, es decir que no puedan ser retirados hasta el momento de la jubilación, puedan ser considerados, en el ejercicio tributario en que se aportan, como montos deducibles del impuesto a la renta del trabajador aportante.

- Alternativamente los aportes mencionados en el punto anterior podrían considerarse como montos cancelatorios, convirtiéndose en escudo fiscal para el impuesto anual a la renta.

- Otra forma de incentivo vinculado al impuesto a la renta sería que una parte (x%) del impuesto a la renta de quinta categoría que corresponda pagar al trabajador, sea abonado, con cargo a las retenciones efectuadas por su empleador, a su cuenta de ahorro con fin previsional, considerándose como impuesto pagado.

- Con incentivos tributarios se podría también alinear más la obtención de utilidades de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) con los intereses de los afiliados mediante el abono, a las cuentas de aquellos afiliados que hayan efectuado al menos nueve cotizaciones durante el ejercicio gravable, de parte (o todo) el impuesto anual a la renta de tercera categoría que a las AFP les corresponda pagar al administrador tributario. Como referencia, las AFP pagaron como impuesto a la renta 65 millones de soles en 2015, lo cual representa 0.07% de los ingresos tributarios anuales.

Adicionalmente proponemos las siguientes medidas de estímulo tributario, que están orientadas en beneficio del empleador, pero que apuntan al incremento de la cobertura pensional así como al del ahorro de los afiliados:

- Que los aportes, en exceso sobre la tasa de aporte obligatoria, efectuados por los empleadores en favor de sus trabajadores, a título de liberalidad y bajo el concepto de aportes con fin previsional, puedan ser utilizados como importe deducible o crédito fiscal para el cálculo del impuesto a la renta de tercera categoría del empleador aportante. Con esta medida el empleador puede otorgar estímulos de productividad o de retención a sus trabajadores, a la vez que aumenta el ahorro previsional y obtiene beneficios tributarios.

- Hemos mencionado el importante problema que representa la retención y no pago de aportes de algunos trabajadores por parte de sus propios empleadores, y que, a pesar de las acciones judiciales, muchas de estas deudas no pueden ser cobradas. Proponemos otorgar un incentivo al empleador que efectúe las aportaciones de sus trabajadores, es decir que un porcentaje del aporte total que el empleador efectúe a tiempo en las cuentas individuales de sus trabajadores pueda ser utilizado como deducible o escudo fiscal para el empleador.

- Adicionalmente se podría utilizar un beneficio para el empleador, similar al del punto anterior, pero para los casos en que el empleador afilie nuevos trabajadores al sistema de pensiones y efectúe aportaciones a nombre de estos trabajadores por doce meses; utilizando un porcentaje de dichas aportaciones como doble escudo fiscal por su contribución al aumento de la cobertura.

3.5.6 Tasa de aporte y monto base para el aporte

Adicionalmente a los incentivos planteados en las páginas anteriores y, ante los hechos mencionados a lo largo del presente estudio referentes a los cambios demográficos de envejecimiento poblacional y mayor longevidad, lagunas previsionales y baja densidad de cotización, reducida participación en el sistema pensional y demás elementos que se encuentran afectando la generación de ahorros previsionales, resulta evidente que se requiere un mayor esfuerzo de ahorro previsional, y la mejor forma de logarlo es mediante un aporte conjunto tripartito: Estado, empleador y trabajador, que busque construir con mayor solidez los fondos que sustenten las pensiones futuras de los trabajadores.

En ese sentido, el objetivo del presente subcapítulo es presentar para la discusión la propuesta del incremento de la tasa de aporte para el fondo de pensiones progresivamente desde el 10% actual hasta 16% en 2021, incorporando para ello aportes a cargo del empleador por 2% y del Estado por 2%, quedando el 2% restante a cargo del trabajador, tal como se indica en el cuadro 17.

Cuadro 17 : Evolución de aportes tripartitos

	2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Trabajador	10.0%	10.4%	10.8%	11.2%	11.6%	12.0%
Empleador		0.4%	0.8%	1.2%	1.6%	2.0%
Estado		0.4%	0.8%	1.2%	1.6%	2.0%
Total	**10.0%**	**11.2%**	**12.4%**	**13.6%**	**14.8%**	**16.0%**

Elaboración propia.

Para las empresas esto representaría un aumento anual del costo de planillas de sólo 0.4%, el cual podría ser compensado con la generación de los incentivos tributarios planteados en el subcapítulo anterior.

Mientras que el aporte por parte del Estado representaría un costo relativo de 0.3% del PBI en el año 2050, lo cual puede apreciarse en los cálculos presentados en el cuadro 18, dicho costo para el Estado podría incluso rebajarse añadiendo topes de base sobre la cual se efectúe al aporte estatal o adicionando la condición, para ser receptor del aporte estatal, de cumplir con el requisito de tener un nivel de ingresos, por debajo de una cifra determinada, de tal forma que el Estado aporte más a los trabajadores de menores ingresos.

Cuadro 18 : Proyecciones del costo del aporte estatal

Aporte progresivo a cargo del Estado		2015	2050	2090
Cobertura	PEA (mlls.)	16.6	21.4	15.3
	Cobertura de la PEA	61%	70%	80%
Costo	Ingreso promedio	1,416	3,361	9,025
	Costo anual de aporte del Estado	0	12,070	26,475
	Ingresos tributarios (blls. S/)	90	713	7,584
	Presupuesto público (blls. S/)	135	1,067	11,339
	PBI (blls. S/)	608	4,810	51,135
	Costo aporte del Estado / ingresos tributarios	0.0%	1.7%	0.3%
	Costo aporte del Estado / presupuesto público	0.0%	1.1%	0.2%
	Costo aporte del Estado / PBI	0.0%	0.3%	0.1%

Fuentes: (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, 2015) (Banco Central de Reserva del Perú - BCRP, 2016).
Elaboración propia.
Notas: cálculos efectuados considerando doce aportaciones estatales anuales, una estimación de crecimiento anual real de 3.5% con inflación anual de 2.5% para las siguientes variables: ingresos tributarios, presupuesto público y PBI; asimismo crecimiento anual del ingreso promedio de 2.5%, donde ingreso promedio equivale a ingreso promedio mensual proveniente del trabajo de la población ocupada del área urbana.

Adicionalmente al aumento de la tasa de aporte desde 10% hasta 16%, proponemos incrementar en 2% adicional la tasa de aporte que por definición o *default* se descuenta de las boletas de pago de los trabajadores, quedando el afiliado con la potestad de declinar esa aportación adicional. La economía del comportamiento ha demostrado que sólo un porcentaje de las personas declinan las medidas aplicadas por *default*. En el sistema previsional peruano tenemos el ejemplo de la asignación automática de afiliados al fondo tipo dos al momento de iniciarse el esquema multifondos, luego del cual, 90% de los afiliados no tomaron acción cambiándose al fondo tipo uno o tres y se quedaron en el fondo asignado por *default*.

Más allá de 2021 y de la tasa de aporte de 16%, y respecto a las futuras variaciones de dicha tasa de aporte, debería dejarse definido en la regulación que deberán ser efectuadas por la institución reguladora autónoma del sistema de pensiones, a partir de proyecciones técnicas que consideren cálculos actuariales, proyecciones demográficas, estado del ahorro previsional, tasas de reemplazo objetivo, entre otras variables relacionadas.

Adicionalmente a la subida de la tasa de aporte, el incremento de la base de aporte es una medida también importante y que funciona de manera conjunta con el incremento de la tasa, de tal forma que se logra mayor efectividad en el incremento de los montos ahorrados en las cuentas previsionales.

Por ello planteamos la eliminación de la exoneración de las gratificaciones al pago de aportes a las cuentas de ahorro previsional o alternativamente un aumento compensatorio en la tasa de aporte base desde 10% hasta 11.67%. Hemos visto en la páginas anteriores que la exoneración de los pagos por gratificaciones a la contribución al ahorro previsional del trabajador puede terminar reduciendo la tasa de reemplazo en 14%, afectando en mayor medida a los afiliados más jóvenes.

Adicionalmente planteamos ampliar la base de cotización, haciendo explícito en las normas laborales que todo ingreso del

trabajador esté sujeto al aporte para el ahorro en su cuenta previsional, incluyendo gratificaciones, bonos de productividad, CTS, indemnizaciones por despido, convenios de mutuo disenso, etcétera.

Respecto al efecto sobre la formalidad al subir la tasa de aportación, ya en 1995 se modificó la tasa de aporte sin efectos en el grado de formalidad. Probablemente la situación de informalidad no se debe a la tasa de aporte al fondo de pensiones, sino a temas estructurales que datan de décadas atrás, anteriores a la existencia del Sistema Privado de Pensiones, que pasan por la valoración de los beneficios y costos integrales de formalizarse. Para la ampliación de la cobertura en el sector informal elaboramos más adelante algunas propuestas.

3.5.7 Seguro de desempleo previsional

Entre los principales elementos de la problemática del ahorro previsional se encuentra la baja densidad de cotización producto de las «lagunas previsionales», pues aproximadamente 60% de los afiliados han dejado de ser cotizantes regulares, mientras que la densidad de cotización del 40% restante es de sólo 75%.

Por ello el objetivo del presente punto es proponer la creación de un seguro de desempleo «previsional» obligatorio que cubra las cotizaciones al fondo de pensiones por un periodo de hasta cuatro meses mientras se atraviese un periodo de desempleo. Este seguro sería bastante menos costoso que un seguro de desempleo tradicional que cubra el pago de las remuneraciones, pues el beneficio de este seguro de desempleo previsional estaría dirigido únicamente al aporte previsional y no al pago de una remuneración de desempleo, estimándose que la prima representaría alrededor de 0.7% de la planilla[21]. La prima podría rebajarse aún más licitando el paquete de afiliados al SPP entre compañías aseguradoras. La financiación de este seguro, de prima baja, podría distribuirse entre el empleador y el trabajador, en este último caso, descontando la prima del seguro del ingreso mensual o alternativamente del pago semestral de compensación por tiempo de servicios (CTS). La idea de prima baja y compartimiento de su costo, evita la generación de sobrecostos laborales para la empresa o impactos significativos en los ingresos netos del trabajador. Mientras que el beneficio para el trabajador promedio será contar con una mayor pensión.

---

[21] Peruanos por el Kambio. (2016). *Plan de gobierno 2016-2021*. El programa de gobierno de Peruanos por el Kambio para las elecciones presidenciales peruanas de 2016 propone un seguro de desempleo que financie durante cuatro meses el 80% de la remuneración del trabajador en caso de desempleo, estimándose su costo en 2.5% de la planilla, de acuerdo con declaraciones efectuadas a la prensa local el 8 de febrero de 2016 por parte del Jefe del Plan Económico de Peruanos por el Kambio.

3.5.8 Cobranza de aportes impagos

Hemos visto también que otro de los principales elementos de la problemática del ahorro previsional se encuentra en la retención y no pago de aportes previsionales por parte de un importante número de empleadores.

Adicionalmente a los incentivos tributarios propuestos líneas antes, el objetivo del presente subcapítulo es proponer las siguientes medidas:

- Calificar los aportes previsionales con rango de obligación tributaria, encargando la fiscalización de su cumplimiento a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

- De manera adicional al establecimiento como delito imprescriptible la retención y no pago de aportes previsionales, establecer penas de prisión efectiva para el empleador que sistemáticamente descuente y se apropie de los aportes de sus trabajadores.

- Regular la centralización de demandas para cobranzas y la posibilidad de embargar a las empresas e instituciones privadas o estatales que no cumplan con efectuar los aportes retenidos de sus trabajadores.

- Añadir las deudas previsionales a las centrales de riesgo.

3.5.9 Fondos de acuerdo con el ciclo de vida

En otro aspecto, y también para el segundo pilar, la implementación en Perú del esquema de multifondos en diciembre de 2005 permitió la generación de tres portafolios de inversión con distintos perfiles de riesgo, donde la variable central diferenciadora entre uno y otro fondo es el porcentaje del portafolio establecido como límite máximo para la inversión en instrumentos de renta variable.

De esta forma se constituyó el fondo tipo cero, que apareció posteriormente en abril de 2016, con un límite de inversión de 0% en instrumentos de renta variable, el fondo tipo uno con 10% como límite máximo, el fondo tipo dos con 45% y el fondo tipo tres con 80%. Esta diferenciación permitió que se obtengan rentabilidades y niveles de volatilidad distintos en cada uno de los fondos, tal como puede observarse en el gráfico 43 que mide la rentabilidad nominal acumulada para los tres fondos lanzados a inicios del esquema multifondos en diciembre de 2005.

Gráfico 43: Índice de rentabilidad nominal acumulada del SPP

Fuente de datos: (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2000 a 2016). Elaboración propia.
Nota: datos desde el 9 de diciembre de 2005 hasta el 30 de abril de 2016.

Como hemos mencionado, la mayoría de afiliados no toma una participación activa en las decisiones con respecto a su fondo de pensiones, manteniéndose en el fondo al que fueron asignados por defecto. Esta situación genera ineficiencia en el aprovechamiento de las rentabilidades y niveles de riesgo de acuerdo con el ciclo de vida, en el que los afiliados más jóvenes pueden asumir un mayor riesgo, a cambio de un mayor retorno esperado, mientras que afiliados mayores, cercanos a la edad de jubilación, asumen un menor riesgo a cambio de un menor retorno esperado y una menor volatilidad.

Por ello, el objetivo del presente subcapítulo es proponer asignar por *default* a los afiliados al tipo de fondo que corresponda de acuerdo con su edad, con la opción por parte del afiliado de solicitar su asignación a otro tipo de fondo.

La propuesta es asignar por defecto a los afiliados al fondo tipo tres si tienen menos de 45 años, al fondo tipo dos desde los 45 hasta los 60 años, al fondo tipo uno desde los 60 hasta los 65 años y al fondo tipo cero en adelante.

Simulaciones efectuadas muestran que una rentabilidad nominal de 9% desde los 27 hasta los 45 años, luego 7% desde los 45 hasta los 60 años y 5% desde los 60 hasta los 65 años, rentabilidades simuladas correspondientes a los fondos tipo tres, dos y uno respectivamente, generan un fondo 16% mayor que el que se obtendría permaneciendo por defecto en el fondo tipo dos, hasta los 60 años y en el fondo tipo uno hasta los 65.

Adicionalmente proponemos, para aquellos afiliados que prefieran una participación activa en la elección de su tipo de fondo, la posibilidad de repartir el ahorro previsional entre los distintos fondos disponibles. Así por ejemplo, un afiliado que haya acumulado cierto monto que considere relevante, puede destinarlo al fondo tipo uno para preservar su valor y continuar con sus nuevas aportaciones al fondo tipo tres tomando mayor riesgo con ellas, pero ya con una parte importante de su ahorro destinado a una opción de menor riesgo.

3.5.10 Edad de jubilación

Hemos propuesto, hasta el momento para el pilar dos, aportes para pensión mínima, seguros, subsidios e incentivos para incrementar el ahorro, así como mayores bases y tasas de ahorro, aumento de la cobrabilidad de los aportes y aprovechamiento de los multifondos de acuerdo con el ciclo de vida. Todas estas propuestas orientadas a incrementar el monto de los ahorros previsionales.

Dadas las proyecciones de aumento en la esperanza de vida, se hace necesario no sólo incrementar el monto del ahorro, sino que además el tiempo que se destina a construir dicho ahorro; ya que si se mantuviese fija la duración de la etapa de acumulación mientras que va aumentando la duración de la etapa de desacumulación, no sería posible mantener los beneficios de cobro de una pensión sin reducir la tasa de reemplazo.

Por ello, el objetivo del presente subcapítulo es proponer aumentar la edad de jubilación, efectuando dicho aumento gradualmente, de tal forma de no perjudicar a quienes ya se encuentran muy cercanos a la edad actual de jubilación.

El ritmo de incremento propuesto es de dos meses cada año, es decir cada doce meses aumentar la edad de jubilación en dos meses, hasta llevarla del actual nivel de 65 años a 67 años (la progresión propuesta del incremento de la edad de jubilación puede ser apreciada en el cuadro 19), luego de lo cual, y en adelante, recomendamos mantener la edad de jubilación indexada a la variación de la esperanza de vida, por ejemplo, edad de jubilación igual a esperanza de vida a la edad de jubilación menos 15 años.

Cuadro 19 : Aumento progresivo de edad de jubilación

Año	Edad de jubilación
2016	65.0
2017	65.2
2018	65.3
2019	65.5
2020	65.7
2021	65.8
2022	66.0
2023	66.2
2024	66.3
2025	66.5
2026	66.7
2027	66.8
2028	67.0

Elaboración propia.

Esta medida debe de ir acompañada de apoyo a las personas con edades próximas a la jubilación para que se mantengan en el mercado laboral, pues podría darse el caso que mientras que se aumenta por ley la edad de jubilación, la salida efectiva del mercado laboral se de algunos años antes, con lo cual se estaría alargando el periodo de desempleo y de lagunas previsionales.

Por ello proponemos acompañar el incremento de la edad de jubilación con las siguientes medidas:

- Como incentivo para retrasar la edad efectiva de salida del mercado laboral proponemos la generación de incentivos tributarios para las empresas que contraten o mantengan contratados trabajadores mayores de 55 o 60 años.

- Exoneraciones tributarias, al trabajador y al empleador, por aportes a sus cuentas de ahorro previsional efectuados luego de haber cumplido el trabajador los 65 años o la edad de jubilación que corresponda, sumándose este beneficio al incentivo tributario general propuesto líneas antes.

- Aporte solidario del Estado post 65 años o la edad de jubilación que corresponda, mediante *matching contributions* para las personas que continúen laborando más allá de la edad de jubilación.

- Flexibilización de las normas laborales, que permitan la reducción de jornadas o remuneraciones bajo ciertas condiciones, pues es preferible para un trabajador de 60 años mantener su trabajo por unos cuantos años más con una menor remuneración, que ser invitado al retiro por la empresa mediante incentivos con un menor valor presente que el que generaría su permanencia.

- Subsidios para capacitación dirigida a los mayores de 50 o 55 años para que aumenten su empleabilidad.

3.5.11 Mayor competencia entre AFP[22]

Sin duda que la competencia favorece al consumidor al propiciar la generación de eficiencias en los procesos para generar y brindar a los clientes el producto o servicio que estos demanden y con frecuencia se cuestiona acerca del grado de competencia existente en el Sistema Privado de Pensiones.

Empecemos por identificar cuáles son los atributos que los afiliados pueden buscar en una AFP y que serían por lo tanto los ejes de competencia entre las Administradoras de Fondos de Pensiones.

En las diversas encuestas efectuadas a los afiliados por distintas instituciones han resaltado como atributos buscados en las AFP los de solidez y respaldo económico, calidad del servicio, rentabilidad y precio o nivel de comisiones.

En cuanto al primero de ellos, la solidez, la percepción del afiliado esta sesgada hacia cual grupo económico está detrás de la administradora, ya sea como accionista directo o como parte de un grupo económico.

Si bien es importante contar con una administrador que tenga capacidad de respaldo económico, para la constitución del encaje legal y carta fianza que garantizan compensaciones a los afiliados en caso que una AFP incurra en caer por debajo de la rentabilidad mínima que establece el regulador, y en general para armar y mantener la estructura necesaria para la administración de los fondos de pensiones, lo que al afiliado debería preocuparle más es la solidez de su fondo de pensiones, ya que las normas que regulan el Sistema Privado de Pensiones establecen la contabilidad separada de los activos, pasivos y patrimonio de la administradora con los del fondo de pensiones; y la solidez del fondo de pensiones está relacionada con la composición de sus

[22] Vamos a abordar este tema dentro de las propuestas para el pilar dos, aunque aplican también para el pilar tres.

inversiones y el grado de diversificación de estas. Encontrándose que la mayor parte de las inversiones de todas las AFP se encuentran en títulos con las mejores categorías de riesgo de acuerdo con clasificadoras de riesgo locales e internacionales, y que adicionalmente las inversiones de todas las AFP muestran un alto grado de diversificación en cuanto a tipos de instrumentos, grupos económicos, emisores, monedas, etcétera.

En cuanto al segundo atributo, calidad del servicio, la principal demanda de los clientes de las AFP viene por el lado de información y atención de trámites. La opinión respecto a la calidad de estos servicios no deja de ser subjetiva por un lado, y por otro lado, generalmente un afiliado es usuario de una AFP a la vez, con lo cual se hace difícil la comparación entre una y otra.

En este punto sería conveniente explorar la creación de un indicador de servicio, con criterios objetivos y cuantificables que permitan otorgar al afiliado y público en general una herramienta para la decisión respecto a su relación con las AFP. Como ejemplo, la Superintendencia de Administradoras de Pensiones de Chile ha elaborado una metodología de medición de la calidad de servicio que contiene la medición de 75 atributos de servicio y gestión en cuanto a: trámites de pensiones, que incluye el tiempo tomado para varios procesos y la ausencia de errores en estos, entre otros criterios; gestión de cuentas, que incluye entre otros temas, tiempos y calidad de procesos de cobranza, de acreditación, de gestión del riesgo de las inversiones; y relación con el afiliado, que incluyen atenciones sobre temas generales solicitados por los distintos canales de atención. Asimismo dicha superintendencia se encuentra trabajando en la incorporación de más indicadores de calidad de servicio entre los que se cuentan indicadores referentes al costo, la rentabilidad, distribución de agencias a nivel nacional, horarios de atención, tiempo de espera promedio en agencias y tiempo de respuesta de reclamos.

En cuanto al tercero de los atributos, el de rentabilidad, claramente existe una competencia entre las AFP por obtener la mayor rentabilidad entre ellas. La información sobre la rentabilidad es bastante transparente y disponible. El regulador publica en su página web de manera diaria los valores cuota de los distintos fondos que administran las AFP y de manera mensual publica rankings de rentabilidad nominal, real y ajustada por riesgo y lo hace para plazos anuales que van desde un año hasta el máximo de años que tengan operando las Administradoras de Fondos de Pensiones, que hasta julio de 2016 era veintidós años. Adicionalmente publica mensualmente la composición al 100% de las inversiones de todos los fondos de pensiones, detallando cada uno de los instrumentos que la componen.

Sería importante ampliar los esfuerzos del regulador en difundir los resultados de rentabilidad de las inversiones de los fondos de pensiones, pero sobre todo en difundir la importancia que la rentabilidad tiene para el afiliado. Mucha de la atención está orientada al tema de las comisiones, sin embargo la rentabilidad es una variable mucho más importante para el afiliado, pues el impacto en la pensión de la rentabilidad es 4 veces mayor que el de las comisiones en el caso de comisión por saldo y 17.5 veces mayor en el caso de comisión por flujo[23].

Adicionalmente 1% más de rentabilidad durante un periodo laboral, puede significar 30% más de pensión, así de importante es la rentabilidad, por ello recomendamos también centrar los esfuerzos en generar las condiciones para que las inversiones de los fondos de pensiones puedan orientarse a obtener mejores

---

[23] Un afiliado que gane S/ 1 300 mensuales y aporte con tasa de 10% y con densidad de cotización de 100% (Desde los 25 hasta los 65 años) con una comisión por saldo de 1.20% y una rentabilidad de 6% habrá obtenido una rentabilidad de S/ 118 223 habiendo pagado S/ 30 662 en comisiones AFP; su fondo total ascenderá a S/ 180 223. En el caso de comisión por flujo de 1.70% habrá obtenido una rentabilidad de S/ 185 598 habiendo pagado S/ 10 608 en comisiones AFP. Su fondo total ascenderá a S/ 247 998.

rentabilidades, en ese sentido, debe trabajarse buscando la eliminación de sobre regulación, la ampliación de límites de inversión, la eliminación del límite máximo de inversión en el extranjero, entre otros.

En cuanto al atributo de precio, hemos visto en la parte del diagnóstico que el ciclo de generación de economías de escala, y reducción de comisiones por lo tanto, puede acelerarse en la medida que se incremente el tamaño del fondo de pensiones. Las propuestas planteadas para el incremento de la cobertura y del ahorro pensional, las cuales redundarán en aumento del tamaño del fondo, apuntan también en el sentido de facilitar la aceleración del ciclo de reducción de comisiones.

Asimismo la reducción de costos operativos del sistema de pensiones es otro elemento clave a tomar en cuenta para favorecer una más rápida rebaja de comisiones. En ese sentido, se podrían lograr mayores eficiencias al facilitar toda la regulación necesaria para que se pueda compartir, entre las AFP, los costos de ciertos procesos operativos que pueden ser centralizados como recaudación, conciliación, acreditación, administración de las cuentas de los afiliados (no las inversiones, sino los movimientos de cuotas), emisión y envío de estados de cuenta, cálculo y pago de beneficios, cobranzas de aportes impagos y todo proceso que pueda ser unificado en una entidad o plataforma, de tal forma que la reducción conjunta de costos pueda ser trasladada al afiliado mediante rebajas en las tasas de comisiones, y del tal forma también que las AFP puedan orientarse con mayor foco a competir en rentabilidad, que es el elemento más importante para el resultado del producto que manejan para el afiliado: su pensión.

Otra medida a explorar, similar a la centralización de procesos es transferir la administración y el pago de pensiones bajo las modalidades de rentas vitalicias desde las AFP hacia las compañías de seguros. Esto generaría ahorro de costos para la AFP

favoreciendo la rebaja de comisiones, sin embargo también podría generar que los costos se trasladen hacia el pago de pensiones, reduciendo el monto de estas, por lo que una evaluación del efecto neto en el afiliado sería necesaria.

Por otra parte la reforma de licitación de afiliados efectuada en 2012 estuvo orientada a forzar la decisión de los nuevos afiliados para «elegir» su AFP basándose en el atributo precio, cuando hemos visto que mucho más importante es el atributo rentabilidad, por ello proponemos evaluar la eliminación de las licitaciones de afiliados para poder dejar en libertad al nuevo afiliado para que elija la AFP de su preferencia, o alternativamente licitar afiliados no a partir de criterios de precio, sino basándose en criterios de rentabilidad. En los casos de licitación es importante mantener como objeto de licitación a los afiliados entrantes y no considerar a los afiliados ya existentes en las AFP, ya que moverlos en bloque podría ir en contra de la generación de economías de escala de forma eficiente, afectando por lo tanto el ciclo natural de rebaja en las comisiones.

Por la misma razón, es decir por la mayor importancia del atributo rentabilidad, proponemos evaluar reactivar la opción de que el afiliado nuevo, y el que eligió comisión por saldo, pueda revertir su decisión y elegir la comisión por flujo, su pensión puede ser 35% más alta.

Otra medida que va en beneficio de los afiliados, mediante descuentos en la comisión, es reactivar la opción de planes de permanencia, en los que un afiliado puede acordar con su AFP permanecer un tiempo determinado como cliente, luego del cual se le devuelven parte de las comisiones pagadas mediante transferencia en efectivo o abono a su cuenta de ahorro previsional, lo cual además contribuye a mejorar la pensión. Esta es otra forma de rebajar comisiones y alentar la competencia entre AFP.

También proponemos evaluar el establecimiento de comisiones diferenciadas por segmento de clientes, siempre y cuando impliquen una reducción sobre la comisión general de la AFP.

3.6 Propuestas para el pilar tres: macroestructura

Habiendo visto en los subcapítulos anteriores la macroestructura y las propuestas específicas para el pilar dos, es objetivo del presente subcapítulo presentar la estructura general del pilar tres y los objetivos generales que planteamos buscar cubrir, lo cual puede ser apreciado en el cuadro 20.

Cuadro 20 : Macroestructura propuesta del pilar tres

Pilar		Dirigido a	Objetivo	Incentivos
Pilar 3	Ahorro voluntario con incentivos y con facilidad y flexibilidad de recaudación	Formales que deseen incrementar su pensión	Para complementar pensión sobre el pilar contributivo	Capital semilla, incentivos tributarios para aportes con fin previsional, grandes facilidades de aporte
		Informales	Incorporar al sector informal	

Elaboración propia.

El pilar tres, de ahorro voluntario, es tradicionalmente un mecanismo que, basado en el incentivo a ahorrar a través de *matching contributions* o exoneraciones fiscales, permite a las personas el poder contar con un sistema para ahorrar con fines previsionales para poder incrementar el monto de la pensión obtenida en uno o más de los otros pilares.

Sin embargo también puede tener un objetivo adicional, y en algunos casos como en el de Perú hasta mucho más importante, pues en un país con una elevadísima informalidad laboral y económica, una de las tasas más bajas de cobertura en la región y donde la mayoría de la población no accede a los pilares tradicionales uno y dos, se hace indispensable proveer de mecanismos alternativos de ahorro que faciliten la incorporación al ahorro previsional de aquel sector de la población que no puede, o

no quiere para evitar la formalización, acceder al pilar dos; el pilar tres puede convertirse en el elemento clave para incrementar la cobertura, ya que puede abordar a parte importante del 70% que se mantiene en la informalidad, a los cuales el pilar dos no puede llegar.

Adicionalmente a la promesa de poder contar con ingresos en la vejez, que ofrece el ahorrar con fines previsionales, identificamos tres atractivos adicionales que se pueden manejar en un esquema de aportes voluntarios: Incentivos de deducciones tributarias, facilidades operativas y recibir algo adicional a cambio.

Siendo el último de los mencionados probablemente el más efectivo en cuanto a resultados de incorporación al sistema, pues los incentivos tributarios serán percibidos como atractivos en la medida que el aportante se encuentre en el sector formal de la economía, básicamente trabajadores que ya se encuentran afiliados al sistema de pensiones y desean ahorrar para aprovechar los beneficios tributarios e incrementar el monto de su pensión. Mientras que las facilidades operativas pueden contribuir de manera muy importante a incrementar el capital pensionario que se ahorre, pero por sí solas no otorgan el atractivo suficiente como para propiciar una afiliación masiva. En cambio el recibir algo tangible a cambio de participar en el sistema de ahorro voluntario probablemente sea el principal atractivo para un sector informal que permanece en él principalmente porque siente que el sector formal no le ofrece los beneficios suficientes que compensen el pago de impuestos y otros costos que tendría que asumir de formalizarse.

3.6.1 Capital semilla

El objetivo del presente y el siguiente subcapítulo es detallar algunas propuestas para el pilar tres, de aportes voluntarios.

El gran reto para la participación del sector informal en el sistema de ahorro previsional es incorporar a este, no mediante normas que hagan obligatoria su participación en el pilar dos, pues poco se logrará con ello, sino a través de incentivos, facilidades y hasta inscripción automática.

En ese sentido, proponemos el establecimiento de la «inscripción al nacer», es decir, en el momento del nacimiento, junto con la inscripción del recién nacido en el registro nacional de identidad y obtención de la partida de nacimiento y el DNI, inscribirlo en el mismo acto en los sistemas de salud y de ahorro previsional voluntario, utilizando el número de DNI como identificador único en reemplazo del CUSPP que es el código único identificador utilizado actualmente en el Sistema Privado de Pensiones.

Este registro al nacer en el sistema de pensiones, incluiría el pago por parte del Estado de un bono previsional (% de UIT) que se abonaría en efectivo como capital semilla a la cuenta individual de ahorro previsional del recién nacido, eligiendo los padres la institución administradora. El capital semilla podría ir incrementándose con aportes voluntarios periódicos, y deducibles de impuestos, por parte de los padres.

Para estimular más los aportes voluntarios a esta cuenta del menor, podría incluirse que el capital semilla o bono previsional se mantenga ganando rentabilidad por los primeros dieciocho años y si los padres del menor efectuaron «x» años de aporte adicional durante esos primeros dieciocho años de vida, podrán retirar el x% del bono y el saldo se mantendría con toda su rentabilidad en la cuenta CIC del afiliado que está cumpliendo dieciocho años, si no efectuaron los aportes requeridos, el bono y su rentabilidad revertirían al Estado.

El costo de este programa, asumiendo un capital semilla inicial de S/ 800, monto ajustable luego de acuerdo con la inflación, tendría un nivel inicial de 0.1% del PBI, tal como puede apreciarse en el cuadro 21.

Adicionalmente, y para hacer notar la importancia que tiene el ahorro temprano y puede tener este capital semilla, S/ 800 abonados al nacer capitalizados a una tasa anual de rentabilidad de 7% crecen a S/ 65 018 a los 65 años, suficientes para cubrir una pensión de aproximadamente S/ 400 mensuales.

Adicionalmente, no debe descartarse la posibilidad de legislar para que las AFP puedan efectuar abonos voluntarios en las cuentas de sus afiliados. En 2014 una AFP chilena propuso abonar, con sus recursos, un capital semilla de 100 000 pesos (150 dólares aproximadamente) a la cuenta de cada niño nacido, cuyo padre o madre esté afiliado a dicha Administradora de Fondos de Pensiones.

Cuadro 21 : Proyecciones del programa de capital semilla

Capital semilla		2015	2050	2090
Cobertura	Nacimientos por año (mlls.)	0.57	0.48	0.39
Costo	Capital semilla (S/)	800	1,899	5,098
	Costo de capital semilla (mills. S/)	458	921	1,977
	Ingresos tributarios (blls. S/)	90	713	7,584
	Presupuesto público (blls. S/)	135	1,067	11,339
	PBI (blls. S/)	608	4,810	51,135
	Costo capital semilla / ingresos tributarios	0.5%	0.1%	0.0%
	Costo capital semilla / presupuesto público	0.3%	0.1%	0.0%
	Costo capital semilla / PBI	0.1%	0.0%	0.0%

Fuentes: (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, 2009), (Banco Central de Reserva del Perú - BCRP, 2016).
Elaboración propia.
Notas: cálculos efectuados considerando una estimación de crecimiento anual real de 3.5% con inflación anual de 2.5% para las siguientes variables: ingresos tributarios, presupuesto público y PBI; asimismo tasa de crecimiento del monto aportado como capital semilla 2.5% anual.

3.6.2 Facilidades para la incorporación de informales

El objetivo del presente subcapítulo es plantear romper el paradigma acerca de que las pensiones tienen que necesariamente ser financiadas por descuentos en las planillas o boletas de pago de los trabajadores.

Esto es muy importante para un país como Perú, en donde con tasas de informalidad que bordean el 70%, movilidad de trabajadores entre el sector formal e informal y desempleo, la proporción de la población que está en planillas formales es fraccional, y querer aumentar la cobertura y financiar las pensiones a partir de algo, las planillas, que muy pocos tienen, es perseguir un objetivo en el cual no se logrará demasiado.

En cambio, prácticamente todos los peruanos, formales e informales, pagan el IGV cuando hacen compras, cuando compran gasolina (o el transportista público la compra), cuando pagan los servicios de agua, luz, teléfono, cuando pagan arbitrios, etcétera.

Muy pocos peruanos están en planillas, mientras que casi todos los peruanos pagan impuestos cuando compran; por ello proponemos aumentar la cobertura, actuando por el lado por donde están los no cubiertos, basándose en incentivos y facilidades en cuanto a flexibilidad en los periodos y montos, así como presencia en las oportunidades de aporte.

La siguiente es una lista de ideas recopiladas de diversas fuentes que valdría el esfuerzo explorarlas con mayor detenimiento, pues algunas de ellas vienen implementándose ya con éxito en otros países, por ejemplo el caso de la recaudación de aportes voluntarios a través de tiendas comerciales en México.

- Recaudación a través de cualquier compra en cualquier establecimiento que emita facturas o boletas de pago. El aportante presenta su número de DNI y este es asociado

al comprobante. Luego, parte de la recaudación por IGV se destina a las cuentas del aportante.

- Recaudación en establecimientos comerciales a través del DNI, al efectuar una compra en establecimientos afiliados, el aportante puede destinar, de manera voluntaria o alternativamente por *default*, una parte del pago del bien o servicio que este adquiriendo, a su cuenta previsional individual. Actualmente en México es posible recaudar aportes voluntarios a través de más de 4 400 establecimientos comerciales pertenecientes a 7-Eleven, Telecom, tiendas Extra y Círculo K.

- Recaudación a través de pago de servicios; de esta manera puede incluirse en los recibos de servicios de agua, electricidad, teléfono, gas, etcétera una tasa adicional cuya recaudación sea abonada a la cuenta de ahorro previsional del titular del servicio o de quien este disponga.

- Recaudación a través del pago de arbitrios municipales, gasolina en estaciones de servicio, garitas de peajes, etcétera.

- Recaudación asociada al DNI, el cual se indica al momento de la compra, mediante tasas incluidas en loterías, tarjetas telefónicas prepago y otros productos que suelen comprar personas de menores ingresos.

- Recaudación vía envío de SMS por parte del afiliado, enviando un mensaje de texto a determinado número desde un teléfono post pago o prepago se carga un saldo al abonado telefónico, el cual es depositado en su cuenta de ahorro previsional.

- Incluir como gasto deducible el relacionado con el envío a los afiliados, por parte de las AFP, de recordatorios de ahorro a través de mensajes SMS u otro medio virtual, por ejemplo envío de mensajes de texto al aportante recordándole que efectúe sus aportes y las facilidades para hacerlo.

- Recaudación por débito automático al efectuar pagos, mediante la afiliación de débito y abono a la cuenta de ahorro previsional para tarjetas de débito, de crédito, cuentas de ahorro, etcétera.

- Recaudación automática y abono a la cuenta de ahorro previsional al efectuar consumos mediante el uso de terminales POS (*point of sales*).

- Utilizar toda la infraestructura existente para poder efectuar recaudación de aportes: oficinas del Banco de la Nación, oficinas de las AFP, agentes bancarios, etcétera.

- Eliminar restricción de cinco años de afiliación para poder hacer aportes voluntarios al SPP.

- Reemplazar el código de identificación del afiliado en el SPP (CUUSP) por el número de DNI.

- Cambiar nombre de CIC (cuenta individual de capitalización) a cuenta de ahorro privado previsional.

- Para los trabajadores en el sector formal, establecer regulaciones para que los empleadores, de manera obligatoria, ofrezcan a sus trabajadores alternativas de ahorro voluntario con descuento en las planillas.

- Normar el envío, en los estados de cuenta, de información personalizada a los afiliados con la proyección de la pensión que recibirían según la historia de sus aportaciones previsionales, y cómo variaría esta pensión con distintos escenarios de aportaciones obligatorias y voluntarias.

3.7 Costo total de las propuestas

Entre las principales propuestas que hemos venido efectuado en las páginas anteriores se encuentran la ampliación del pilar cero, con el objetivo de contar en el año 2050 con una cobertura activa del 80% de población mayor de 65 años, o de la edad de jubilación de ese entonces, para luego universalizar; también tenemos la propuesta del cierre progresivo del pilar uno hasta el año 2090; así como la propuesta del establecimiento de una pensión mínima en el pilar dos, financiada con recursos obtenidos por el Estado a través de la recaudación de impuestos generales; la propuesta de la inscripción automática al nacer y el abono de un capital semilla; también la propuesta de activación del Sistema de Pensiones Sociales para trabajadores de la microempresa; así como del Programa de Aporte Juvenil para los trabajadores jóvenes de la pequeña empresa; adicionalmente el aporte solidario del Estado para el incremento de la actual tasa de aportes desde 10% hasta 16%.

En cada una de ellas hemos efectuado una estimación del costo actual y futuro de la implementación de dichas propuestas. A continuación presentamos en el cuadro 22 la suma de dichos costos, si se aplicasen todas las medidas propuestas.

Cuadro 22 : Proyecciones del costo total de las propuestas

Costo de las propuestas	2015	2050	2090
Costo aporte del Estado / ingresos tributarios	7.0%	14.1%	1.8%
Costo aporte del Estado / presupuesto público	4.7%	9.4%	1.1%
Costo aporte del Estado / PBI	1.0%	2.1%	0.3%

Elaboración propia.

El cálculo presentado incluye las propuestas de pilar cero, cierre del pilar uno, pensión mínima, aporte estatal de 2%, aporte juvenil y pensiones sociales en el pilar dos y capital semilla en el pilar tres.

Lo cual nos lleva a concluir que el costo total ascendería a 1% del PBI el primer año y superaría ligeramente el 2% del PBI en el momento de mayor carga pensional a mediados del siglo XXI, esta mayor carga pensional de da tanto por el costo de transición entre sistema de reparto a sistema financiado, como por la evolución demográfica poblacional.

Es importante tomar en consideración que el costo de no reformar es mayor que el de efectuar las reformas.

Elementos clave

- Sistema único e integral de pensiones, normado y supervisado por una única autoridad técnica independiente de incentivos electorales, y basado en un esquema multipilar de pensiones (pilares cero, dos y tres) con cierre de nuevas afiliaciones al pilar uno de reparto.

- Rol central del Estado como auspiciador y proveedor de educación previsional y como contribuyente en pensiones no contributivas, pensiones mínimas, *matching contributions* y otros aportes incentivadores del ahorro previsional así como incentivos tributarios.

- Aplicación de reformas paramétricas en cuanto a bases, tasas y periodos de aporte, así como establecimiento de edades de jubilación basadas en expectativas de vida y proyecciones actuariales.

Bibliografía

Acuña, R., & Iglesias, A. (2000). La reforma de las pensiones. En F. Larraín, & R. Vergara, *La transformación económica de Chile* (págs. 431-490). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Aggarwal, M. (21 de octubre de 2014). *History of France during Louis XVIII to Napoleon III*. Obtenido de History Discussion: http://www.historydiscussion.net/history/history-of-france/history-of-france-during-louis-xviii-to-napoleon-iii/1710

Asociación de AFP. (20 de octubre de 2015). *Desempeño de los fondos de pensiones.* Lima.

Asociación de AFP. (2014). *Serie: Desarrollos recientes del SPP N°6: Densidad de cotización en el SPP.* Lima: Asociación de AFP.

Asociación de AFP. (2014). *Serie: Desarrollos recientes del SPP número 16: Aportes Voluntarios.* Lima: Asociación de AFP.

Asociación de AFP. (2015). *Resumen ejecutivo del SPP al 20 de noviembre de 2015.* Lima: Asociación de AFP. Obtenido de http://www.asociacionafp.com.pe/wp-content/uploads/RREE_SPP-SNP_20112015.pdf

Asociación de AFP. (2015). *Serie: Desarrollos recientes del SPP número 37: Años de aporte y tasa de reemplazo en el SPP.* Lima: Asociación de AFP.

Asociación de AFP. (2016). *Resumen ejecutivo del SPP al 26 de febrero de 2016.* Lima: Asociación de AFP. Obtenido de

http://www.asociacionafp.com.pe/wp-content/uploads/RREE_SPP-SNP_26022016.pdf

Asociación de AFP. (2016). *Serie: Desarrollos recientes del SPP número 54: Gratificaciones y tasa de reemplazo.* Lima: Asociación de AFP.

Bahner, M. (16 de enero de 2014). *Population growth rate vs per-capita GDP growth rate*. Obtenido de Random thoughts: http://markbahner.typepad.com/random_thoughts/2014/01/population-growth-rate-vs-per-capita-gdp-growth-rate.html

Ballesteros, T. (1752). *Tomo I de Ordenanzas del Perú.* Lima.

Banco Central de Reserva del Perú - BCRP. (2016). *Series Estadísticas.* Obtenido de https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/

Banco Mundial. (2015). *Transition: Paying for a shift from pay as you go financing to funded pensions. World Bank pension reform primer series.* Washington D.C.: Banco Mundial.

Bernal, N., Muñoz, Á., Perea, H., Tejada, J., & Tuesta, D. (2008). *Una mirada al sistema peruano de pensiones: Diagnóstico y propuestas.* Lima: BBVA Research.

Bertranou, F. M., Solorio, C., & Ginneken, W. v. (2002). *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.* Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo.

Bosch, M., Melguizo, Á., & Pagés Serra, C. (2013). *Mejores pensiones mejores trabajos: Hacia la cobertura universal*

en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. División de Mercados Laborales.

Bossio, D. (2014). *ANSES*. Obtenido de http://www.anses.gob.ar/blogdeldirector/wp-content/uploads/2014/03/mapa_aca_latina_cobertura2.jpg.

Caja Militar Policial. (2014). *Memoria anual de la Caja Militar Policial.* Lima: Caja Militar Policial. Obtenido de www.lacaja.com.pe/documents/10180/11426/Memoria_Anual_2014

Cannon, E., & Tonks, I. (2008). *Annuity markets.* Nueva York: Oxford University Press.

Cavallo, E., & Serebrisky, T. (2016). *Ahorrar para desarrollarse - Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Congreso de la República del Perú. (1 de agosto de 1830). *Reglamento provisional de retiros, de inválidos y premios para el Ejército y la Armada nacional.* Obtenido de http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1830056.pdf

Congreso de la República del Perú. (22 de enero de 1850). *Ley General de Jubilación, Cesantía y Montepío .* Obtenido de http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1850090.pdf

Congreso de la República del Perú. (30 de abril de 1873). *Ley de reorganización del Ministerio de Gobierno, Policía y Obras*

Públicas. Obtenido de http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1873024.pdf

Coppola, M. (24 de noviembre de 2014). *If Bismarck's model was still running*. Obtenido de Project M: http://projectm-online.com/social-security/imagine-what-bismarcks-pension-would-look-like-today/

Cosme, P. (2009). *Auguste.* Paris: Perrin.

Department for Work and Pensions (DWP). (2008). *State Pension centenary*. Obtenido de The National Archives: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080910140413/dwp.gov.uk/mediacentre/pensioncentenary/

Dirección de impuestos y aduanas nacionales de Colombia. (26 de diciembre de 2012). *Ley 1607 de 2012 «Ley de reforma tributaria».* Obtenido de http://www.dian.gov.co/descargas/normatividad/2012/Leyes/Ley_1607_2012_Congreso_de_la_Republica.pdf

Eich, F. (2009). *Public sector pensions: Rationale and international experiences.* Londres: Pension Corporation.

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones - FIAP. (2015). *Estadísticas históricas.* Obtenido de Fondos de ahorro previsional voluntario administrados: http://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/01/Fondos-APV-Administrados__Volume-of-Managed-VPS-Funds.xlsx. Nota: Incluye aportes sin fin previsional

Fenge, R., & Scheubel, B. (10 de setiembre de 2013). Pensions and fertility back to the roots, The introduction of Bismarck's

pension scheme and the european fertility decline. *CESifo Working Paper Series No. 4383*, 1-42. Obtenido de http://ssrn.com/abstract=2323271

Fernandez Uriel, P. (2003). El Aerarium Militare. *Espacio, tiempo y forma. Serie II, Historia antigua Nº 16. 197-214. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED. Facultad de Geografía e Historia*.

Gilliam, J. (1952). The minimum subject to the Vicesima Hereditatum. *American journal of philogy*, 397-405.

Hennock, E. (2007). *The origin of the welfare state in England and Germany, 1850–1914: Social policies compared.* Cambridge: Cambridge University Press.

Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform.* Washington D.C.: Banco Mundial.

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2015). *Principales indicadores macroeconómicos.* Obtenido de Producto Bruto Interno Total y por Habitante 1994-2015 (Valores a precios corrientes): https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/pbitot_per_cte_1994-2015.xlsx

Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI. (2009). *Estado de la población peruana 2009.* Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0879/libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI. (2009). Estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050.

Boletín de análisis demográfico Nº 38. Obtenido de http://webinei.inei.gob.pe:8080/sirtod-series/

Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI. (2009). *Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población Total, por Años Calendario y Edades Simples, 1950-2050 Boletín Especial Nº 17.* Lima: Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales.

Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI. (2015). *Estadísticas de empleo.* Obtenido de Población económicamente activa, según ámbitos geográficos: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/orden-1_72.xls

Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI. (2015). *Estadísticas de empleo.* Obtenido de PEA ocupada, según principales características: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/orden-2_63.xls

Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI. (2015). *Estadísticas de empleo.* Obtenido de PEA ocupada, según tamaño de empresa y ámbitos geográficos: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/orden-7_12.xls

Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI. (2015). *Estadísticas de Empleo.* Obtenido de Ingreso promedio mensual proveniente del trabajo de la PEA ocupada urbana, según principales características: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/orden-2_66.xls

Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI. (2015). *Estado de la población peruana 2015.* Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI. (2015). *Población total al 30 de junio de cada año, según sexo y grupo de edad, 2005-2015.* Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/Cap03021.xls

Jopp, T. (26 de marzo de 2010). *The welfare state evolves: German Knappschaften, 1854–1923*. Obtenido de The Business History Conference: http://www.thebhc.org/sites/default/files/jopp.pdf

Macías, O. (2016). Panorama global de las pensiones en los países AIOS: Principales desafíos, reformas recientes y propuestas de mejoras. *Desafíos para los Sistemas Previsionales de Ahorro Individual en el Nuevo Escenario Global.* Montevideo: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones.

Mchenry, D. (21 de marzo de 2006). *The relative value of ancient coinage*. Obtenido de The Campvs: http://thecampvs.com/2006/03/21/the-relative-value-of-ancient-coinage/

Mierzejewski, A. (2016). *A history of the german public pension system: Continuity amid change.* Lanham: Lexington Books.

Ministerio de la Gobernación de España. (1803). *Gaceta de Madrid, Volumen 1.* Madrid: Imprenta Real.

Naciones Unidas. (2009). *World population prospect, the 2008 revision, Highlights, Working paper No. ESA/P/WP.210.* Nueva York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

Naciones Unidas. (2015). *World population prospects: the 2015 revision, DVD edition.* Nueva York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

OCDE, BID & Banco Mundial. (2015). *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe.* Washington D.C.: BID.

OECD. (2016). *OECD reviews of pension systems: Mexico.* Paris: OECD Publishing. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264245938-en

OECD. (13 de agosto de 2016). *Pension spending (indicator).* doi:10.1787/a041f4ef-en

Oficina de Normalización Previsional - ONP. (2016). *Centro de documentos.* Obtenido de Incremento de la pensión promedio, por riesgo: https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos

Oficina de Normalización Previsional - ONP. (2016). *Centro de documentos.* Obtenido de Memoria Institucional ONP - Año 2015: https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/1429.pdf

Oficina de Normalización Previsional (ONP). (2015). *Composición de la planilla ONP.* Lima: Oficina de Normalización Previsional (ONP). Obtenido de https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/1115.pdf

Oficina de Normalización Previsional (ONP). (2015). *Población de pensionistas administrados por la ONP al 31 de diciembre de cada año.* Lima: Oficina de Normalización Previsional (ONP). Obtenido de http://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/1107.pdf

Oficina de Normalización Previsional (ONP). (2016). *Portafolio consolidado del Fondo Consolidado de Reservas (FCR) resumen ejecutivo a enero de 2016.* Lima: Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *World social protection report 2014-15: Building economic recovery, inclusive development and social justice.* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2016). *ILOSTAT Database*. Obtenido de http://www.ilo.org/ilostat

Organización Internacional del Trabajo OIT. (2013). *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2013.* Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Parker, J. (20 de noviembre de 2014). The world reshaped: The end of the population pyramid. *The Economist: The World in 2015*, p. 96.

Pension 100. (2008). *The history of pensions & the pensioner movement*. Obtenido de Pension 100: http://www.pension100.co.uk/historyofpensions/

Phang, S. (2008). *Roman military service: Ideologies of discipline in the late Republic and early Principate.* Cambridge: Cambridge University Press.

Picado, G., Mendoza, W., & Durán, F. (2008). *Viabilidad de las pensiones no contributivas en el Perú: proyecciones demográficas y financieras.* Lima: Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos.

PPK Peruanos por el kambio. (2015). *Plan de gobierno 2016-2021. Pag. 146.* Obtenido de PPK Peruanos por el kambio: http://www.peruanosporelkambio.pe/documentos/plandegobierno.pdf

Rofman, R., Apella, I., & Vezza, E. (2013). *Más allá de las pensiones contributivas: Catorce experiencias en América Latina.* Buenos Aires: Banco Mundial.

Scheubel, B. (2013). *Bismarck's institutions: A historical perspective on the social security hypothesis (Beitrage Zur Finanzwissenschaft).* Tubinga: Mohr Siebeck.

Servicio de administración tributaria de México. (1 de enero de 2014). *Ley del impuesto sobre la renta.* Obtenido de http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/preguntas_frecuentes/Documents/LISR_2015.doc

Southern, P. (2006). *The roman army: A social and institutional history.* Oxford: ABC Clío.

Stolleis, M. (2012). *Origins of the german welfare state: Social policy in Germany to 1945.* Berlin: Springer.

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2000 a 2016). *Boletín estadístico mensual.* Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

Superintendencia de Pensiones de Chile. (17 de marzo de 2008). *Ley del régimen de previsión social derivado de la capitalización individual.* Obtenido de http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-3520_libro3500completo.pdf

Superintendencia de Pensiones de Chile. (2014). *Beneficios Tributarios y bonificación del Estado (APV y APVC)*. Obtenido de Superintendencia de Pensiones de Chile: http://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-article-5795.html

Tapia, W., & Yermo, J. (2008). *Fees in individual account pension systems: A cross-country comparison, OECD working papers on insurance and private pensions, No. 27.* Paris: OECD publishing. doi:10.1787/236114516708

The Pensions Archive Trust. (2014). *The History of pensions: Medieval and early modern period*. Obtenido de The pensions archive: http://www.pensionsarchive.org.uk/84/

U.S. Bureau of the Census. (2006). *Historical Estimates of World Population.* Obtenido de https://www.census.gov/population/international/data/worldpop/table_history.php

van der Heyden, J. (2016). *Geohive.com.* Obtenido de Population pyramids: World: http://www.geohive.com/earth/world_age.aspx

van Steensel, A. (2016). *Guild Solidarity and Charity in Florence, Ghent and London, c. 1300-1550, Amsterdam Centre for Urban History, Working paper series in urban history, Num. 3.* Amsterdam: Amsterdam University. Obtenido de http://acuh.uva.nl/working-papers/working-paper-series/working-paper-series-no.3.html

Vega, G. I. (1609). *Comentarios reales que tratan del origen de los Incas.* Lisboa.

Whitehouse, E. (2006). Comparing retirement saving across countries: An economic perspective. *28th International Congress of Actuaries.* Paris.

Whitehouse, E. (2013). Policies to encourage private pension savings: evidence from OECD countries. En R. Hinz, R. Holzmann, D. Tuesta, & N. Takayama, *Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience* (pág. Capítulo 2). Washington D.C.: Banco Mundial.

Whitehouse, E., & Palacios, R. (2006). *Civil-service pension schemes around the world. Social protection and labor discussion paper no. 0602.* Washington D.C.: Banco Mundial.

Williamson, S., & Officer, L. (2016). *Measuring Worth*. Obtenido de https://www.measuringworth.com/

Se terminó de imprimir en
los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156, Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Teléfono: 332-3229 Fax: 424-1582
Se utilizaron caracteres
Garamond en 12 puntos
para el cuerpo del texto
Noviembre de 2016 Lima – Perú



José García Puntriano es especialista en AFP y sistemas de pensiones, cuenta con más de diez años de experiencia ocupando posiciones gerenciales en el sistema privado de pensiones, así como con estudios de especialización internacional sobre pensiones en el Banco Mundial y en el Banco Interamericano de Desarrollo.

Es docente universitario, conferencista y autor regular de artículos financieros en revistas especializadas, así como en piensaprofuturo.com, blog que cuenta con más de cien mil lectores y en el que escribe acerca de sistemas de pensiones, economía, inversiones y mercados de capitales.

José es también un profesional senior de inversiones, con más de veinte años de experiencia en finanzas, research, gestión de portafolios y mercado de capitales. Se ha desempeñado en banca de inversión, bolsa de valores, sociedades agentes de bolsa e inversiones institucionales. Cuenta con maestrías en dirección de empresas (MBA) por la Universidad Europea de Madrid en España y por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), es economista titulado por la Universidad de Lima y ha realizado estudios de especialización y seminarios sobre derivados y mercados de capitales en prestigiosas instituciones financieras de primer nivel en Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Francia, Holanda y Perú.

